

Министерство образования и науки Российской Федерации

Владивостокский государственный университет  
экономики и сервиса

---

**А.А. УКСУМЕНКО**

**Н.Н. СИМОНЕНКО**

# **БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

*Рекомендовано УМО вузов России по образованию в области финансов, учета и мировой экономики в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по направлению «Экономика»*

Владивосток  
Издательство ВГУЭС  
2015

УДК 33  
ББК 65.9(2)261.3я7  
У41

**Рецензенты:** *Е.В. Маркина*, канд. экон. наук, профессор, зав. кафедрой «Государственные и муниципальные финансы», Финуниверситет;  
*Р.Г. Леонтьев*, д-р экон. наук, профессор, главный научный сотрудник ВЦ ДВО РАН, профессор кафедры «Финансы и кредит» ДВГУПС;  
*С.Л. Осипов*, д-р экон. наук, профессор, ДВАГС;  
*О.А. Булаченко*, д-р пед. наук, профессор кафедры «Экономика и финансы» КНАГТУ

**Уксуменко, А.А.**

У41      **БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ [Текст] : учебное пособие / А.А. Уксуменко, Н.Н. Симоненко; Владивостокский государственный университет экономики и сервиса. – Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2015. – 196 с.**

ISBN 978-5-9736-0342-7

Освещаются теоретические и практические вопросы формирования и функционирования бюджетной системы Российской Федерации. Изложено экономическое содержание бюджета, раскрыты основные принципы построения бюджетной системы, показан порядок формирования и исполнения бюджета различных уровней, бюджетного финансирования отдельных отраслей экономики и экономических комплексов.

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению 38.03.01; 38.04.01 «Экономика».

УДК 33  
ББК 65.9(2)261.3я7

ISBN 978-5-9736-0342-7

© Владивостокский  
государственный университет  
экономики и сервиса, оформление,  
2015

© Уксуменко А.А.,  
Симоненко Н.Н., текст, 2015

## ВВЕДЕНИЕ

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

В рыночной экономике в условиях сузившихся возможностей государства оказывать влияние на экономические процессы в стране значительно возрастает роль бюджетной системы как одного из важнейших инструментов государственного регулирования экономики. Это предопределяет место бюджетной системы, занимаемое в экономике страны. В свою очередь, это обуславливает значение учебной дисциплины «*Бюджетная система России*» в учебном процессе подготовки кадров для финансовых органов нашего государства.

В пособии раскрываются вопросы влияния финансов, бюджета на развитие экономических и социальных процессов, а именно: бюджетный процесс, формирование доходной части бюджетов, сущность бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, методы распределения средств между звеньями бюджетной системы и т.д. При этом уделено внимание генезису возникновения и решения наиболее актуальных в настоящее время проблем развития бюджетной системы России, бюджетного прогнозирования и планирования, формирования доходов отдельных видов бюджетов, рационального использования бюджетных средств.

*Глава 1* пособия посвящена *бюджетной системе и бюджетному процессу Российской Федерации*. В нём раскрываются экономическая сущность бюджета, построение бюджетной системы, даются основы бюджетного права, излагаются особенности формирования всех звеньев бюджетной системы, дается описание всех процедур бюджетного процесса

*Глава 2* посвящена *государственным расходам и доходам*: подробно характеризуются все виды налоговых и неналоговых бюджетных доходов. Рассматриваются особенности планирования и финансирования

ния расходов в отраслях материального производства и в непромышленной сфере.

В *главе 3* рассматриваются бюджетный федерализм, его сущность, принципы, и особенности при различных моделях государственности, преимущества и недостатки бюджетной централизации, а также регулирование бюджетов различных уровней на современном этапе.

*Глава 4* посвящена *государственному и муниципальному финансовому контролю*. При подготовке этого раздела авторы стремились доходчиво изложить правовые основы организации такой работы, методы и формы проведения финансовых проверок и т. д.

Предлагаются контрольные тесты, предназначенные для проверки качества усвоения новых понятий; вопросы, выносимые для самоконтроля, задания для выполнения практических работ и глоссарий по курсу.

# Глава 1. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

## 1.1. Теории бюджета

### 1.1.1. Бюджет как историческая категория

*Бюджет* – одно из центральных понятий науки о финансах государства.

С конца XVII в. бюджетом стал называться документ, который утверждался парламентом и представлял собой план доходов и расходов государства с подведением баланса.

История финансов свидетельствует о том, что бюджет не является институтом, присущим государству на всех этапах его развития. Бюджет в его современных формах появился только в самом начале XIX в.

Долгое время государство не имело бюджета. Однако во всех европейских государствах, в России в длительном историческом периоде собирались доходы, осуществлялись расходы, и все это происходило по закону, т.е. имело юридическую силу.

Бюджет исторически появился тогда, когда государство не только стало собирать доходы и производить расходы, но и начало *планировать* свою деятельность на будущий период времени, составляя смету доходов и расходов на определенный период. Таким образом, исторически появление бюджета связано с планированием ресурсов и расходов на ближайший период времени, как правило год. Поэтому *планирование на будущий период* является первой сущностной характеристикой бюджета как категории.

Вторая сущностная характеристика бюджета как исторической категории связана с появлением бюджетного права, т.е. права одобрения бюджета со стороны представительной власти.

*Слово «бюджет» английского происхождения и интерпретируется как «чемодан, мешок». В Средние века фактически не проводилось различия между ресурсами государства и монарха. Но история возникновения английского парламента берет свое начало как раз из желания дворян ограничить расходы короля и его право вводить все новые и но-*

*вые поборы по своей прихоти. Можно сказать, что бюджет во многом послужил развитию парламентаризма.*

*Когда палата общин в Англии в XVI–XVII вв. стала утверждать субсидию (средства на содержание) королю, перед окончанием заседания канцлер казначейства (министр финансов) открывал портфель, в котором хранилась бумага с соответствующим законопроектом. Это называлось «открытием бюджета». Позже название портфеля было перенесено на сам документ. С конца XVII в. бюджетом стал называться закон, который заключал в себе утверждаемый парламентом план доходов и расходов государства.*

Становление бюджетного права проходило несколько стадий.

Вначале налог (налоги) должен был быть одобрен представителями налогоплательщиков. Как правило, это проходило весьма болезненно. Представители налогоплательщиков стали доказывать, что право вотиrowания налогов включает и право контроля за расходованием собранных налогов и обсуждения мотивов введения тех либо иных налогов. Затем они добились права обсуждать все доходы и все расходы без исключения. Именно с этого момента стал существовать настоящий бюджет.

В разных странах бюджетный процесс, его стадии и формы организации имеют различия, однако эталоном всегда выступала английская бюджетная система ответственного перед парламентом и страной, но обладающего правом законодательной инициативы правительства. Ведь именно в Англии в ходе ожесточенного противостояния представители сословий в Средние века получили право утверждать субсидии королю. Англия стала первой страной, где после безграничного произвола короля, после революции 1648 г. был провозглашен принцип, по которому все налоги должны вводиться с согласия парламента. При Вильгельме III Билль о правах 1689 г. окончательно закрепил за парламентом право утверждения всех государственных доходов и расходов.

Ведущую роль в становлении бюджетного права сыграли попытки законодательного ограничения (вотиrowания) со стороны различных сословий, в первую очередь, – нарастающего класса буржуазии, размеров насильственных изъятий в виде налогов, существенно ограничивающих развитие торгового, а затем и промышленного капитала.

Обычно утверждение бюджета проходило весьма болезненно. История бюджета свидетельствует о борьбе различных групп и сословий за право воздействовать на экономическую политику страны. В конце XX в. возникла еще одна базовая характеристика бюджета – его единство.

Единство бюджета – это единство бюджетного законодательства, правил организации и функционирования бюджетной системы, форми-

рования доходов и осуществления расходов, ведения отчетности на территории государства, что в развитых странах нашло логическое завершение в консолидированном бюджете – своде всех бюджетов на территории государства.

Во Франции бюджетное право утвердилось после Великой французской революции, когда конституция 1791 г. определила порядок утверждения парламентом бюджета. Затем эта практика была перенесена в другие европейские государства.

Бюджетное право определяет порядок составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджета и контроля на всех этапах бюджетного процесса, возведенный в рамки закона. По сути, речь идет о разграничении функций законодательной и исполнительной власти.

Вначале в государственные планы вносились только чистые доходы государства, без учета издержек по взиманию доходов. Это не давало полной объективной картины и создавало объективные условия для злоупотреблений. Все эти недостатки вынудили правительства европейских стран перейти к системе валовых бюджетов, брутто-бюджетов. Брутто-бюджет регистрировал все доходы и расходы, что позволяло узнать, сколько платят налогоплательщики и какая доля сборов поступает в государственную казну.

В конце XX в. принцип единства бюджета в развитых странах нашел логическое завершение в консолидированном бюджете.

### **1.1.2. Бюджет как социально-экономическая категория. Функции бюджета**

*Бюджет представляет собой денежные отношения, которые возникают у государства с фирмами, домашними хозяйствами, территориями по поводу образования и распределения бюджетного фонда в ходе производства, распределения и использования внутреннего валового продукта (ВВП) для целей социального, экономического и территориального развития в рамках конкретного временного периода (как правило – годового либо трехлетнего). Он разрабатывается и принимается различными ветвями публичной власти в форме закона.*

Для любого государства бюджет является важнейшим «странообразующим» институтом. В современных учебниках по финансам можно найти другие определения бюджета, однако они совпадают с приведённым определением в его главных, важнейших функциях.

Таким образом, бюджет в современном его понимании должен представлять собой финансовый план управления ключевыми параметрами социально-экономического развития страны на будущий период, предложенный правительством и одобренный парламентом, на основе его составляющих – доходов, расходов, дефицита либо профицита.

Представляющие государство органы власти и управления, в отличие от других субъектов рынка, обладают особыми правами или преимуществами – *правом принуждения*, причем на основании закона. Именно государство устанавливает и поддерживает экономический порядок, защищает права других субъектов – предприятий, домохозяйств, некоммерческих организаций. Для реализации этих прав, а также для других функций, делегированных обществом, государство аккумулирует *государственные финансовые ресурсы* на основе законного изъятия (налогообложения) части дохода других субъектов рыночных отношений. Концептуальной задачей для экономической теории и хозяйственной практики является определение возможности оптимизации *принудительного перераспределения ресурсов* для достижения оптимальных параметров экономической и социальной эффективности.

**Как политэкономическая категория** бюджет обладает двойственным содержанием:

- во-первых, он является формой распределительных отношений, составной частью финансовых отношений в целом с присущими им свойствами, но обладает при этом рядом специфических особенностей;
- во-вторых, бюджет является формой образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, принимается в виде закона.

Роли бюджета в административно-плановой и рыночной экономике существенно различаются. В *централизованной плановой экономике* формирование бюджета подчинено требованиям централизованного государства, которое владеет и распоряжается львиной долей создаваемого продукта, принудительно изымая большую его часть на цели, установленные планом, а также контролирует эту долю.

В *рыночной экономике* институциональной основой бюджета, бюджетных отношений, определяющих бюджетную политику государства, должно стать формирование предпочтений граждан, территориальных сообществ и хозяйствующих субъектов, выражающихся в получении от государства полноценного набора общественных благ и услуг, оплачиваемых путем передачи государству в его бюджетную систему существенной части создаваемого продукта в виде налогов и других обязательных платежей.

Таким образом, определим **специфические черты бюджета как социально-экономической категории**:

- 1) бюджет является особой формой перераспределительных отношений, основанных на изъятии в пользу государства части создаваемого ВВП для удовлетворения спроса на общественные блага (блага



коллективного использования) для всех секторов общественного воспроизводства, для составляющих государство административно-территориальных образований и населения;

2) в рыночной экономике бюджет служит важным механизмом реализации потребностей расширенного воспроизводства в целом на каждом историческом этапе развития государства;

3) бюджет представляет собой систему централизованных фондов в рамках государственных и муниципальных финансов, которая обладает особым набором количественных и качественных характеристик:

- концентрации существенного объема ресурсов (от трети до двух третей ВВП в развитых странах);
- масштабностью межотраслевого и межтерриториального перераспределения ресурсов;
- перераспределением и выравниванием доходов домохозяйств;

4) бюджет, бюджетно-налоговая политика наряду с другими инструментами способствуют реализации задач экономической политики государства в целом в рамках выбранной модели социально-экономического развития.

Содержание бюджета как социально-экономической категории раскрывается через его *функции: распределительную (регулирующую), фискальную и контрольную.*

Распределительная (регулирующая) функция бюджета имеет экономическую и социальную составляющие.

*Экономическая составляющая регулирующей функции* проявляется в существенном влиянии на ключевые пропорции отраслевого, межотраслевого и межрегионального развития путем распределения и перераспределения бюджетных ресурсов, воздействии как на основные пропорции общественного воспроизводства, так и на основные макроэкономические параметры развития страны. Безусловно, в рыночных условиях, когда преобладают размеры частного сектора и масштабы его финансовых ресурсов, основная производственная, инвестиционная инициатива переходит к рыночному сектору, однако большинство развитых стран оставляет за собой контроль за ключевыми макроэкономическими параметрами развития путем координации деятельности государственных и частных структур, инвестируя бюджетные средства в развитие инфраструктуры (транспортной, коммуникационной, информационной и т.д.), фундаментальные и прикладные исследования, отрасли, определяющие инновационные технологии (космос, развитие программных продуктов и т.д.).

*Социальная составляющая регулирующей функции* бюджета выражается, во-первых, в выравнивании доходов между территориями и домохозяйствами, а во-вторых, в обеспечении доступности потребления

населением основных общественных благ в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты, правоохранительной деятельности и т.д.

**Фискальная функция бюджета**, содержание которой традиционно понималось как обеспечение ресурсами государства с помощью форм внеэкономического принуждения (налогов), существенно изменяется в современных рыночных условиях. Опасность снижения общей экономической эффективности при чрезмерном налогообложении, вызванном даже самыми благими целями роста социальной эффективности, доказана современной экономической теорией и подтверждена практикой развитых рыночных экономик. Современные исследования фискальной функции бюджета исходят из необходимости поиска оптимального налогообложения, стимулирующего предпринимательскую инициативу, однако дающего возможность государству эффективно корректировать провалы рынка в сфере производства общественных благ.

**Контрольная функция бюджета** призвана решать задачи эффективного расходования ограниченных финансовых ресурсов, объективно отражая направления формирования и расходования бюджетных средств в рамках выбранных государством стратегических и тактических приоритетов на всех стадиях бюджетного процесса: составления проекта бюджета, его рассмотрения и утверждения парламентом, исполнения бюджета, государственного и муниципального контроля.

### **1.1.3. Бюджет как инструмент государственного регулирования социально-экономического развития страны**

Бюджет – это фонд, через который государство собирает налоговые и другие доходы для выполнения государственных функций. Таким образом, бюджет является **механизмом перераспределения** ресурсов в стране, определяя во многом отраслевые и межотраслевые пропорции, уровень доходов населения, размеры региональной асимметрии и т.д. Чем больше бюджет, тем большая часть созданных в экономике доходов перераспределяется государством в соответствии с выбранными приоритетами. Наоборот, чем меньше доля бюджета в ВВП, тем большая часть общественных благ производится не только государством, но и рынком, некоммерческим сектором.

Например, предоставление общественных услуг в образовании, здравоохранении может осуществляться как государством через бюджетную систему, так и рынком, некоммерческими организациями в рамках негосударственных образовательных и здравоохранительных структур. Расходы на образование могут осуществляться как государством, так и населением, получающим это образование. Строительство дорог в сельской местности может финансироваться как государством, так и сельской общиной или же с помощью бизнес-структур в агропро-

мышленном секторе. Благополучие граждан и частных компаний, с одной стороны, уменьшается при уплате налогов, а с другой стороны, увеличивается за счет использования общедоступной инфраструктуры, социальных и других благ коллективного пользования.

Вопрос об оптимальной роли государственных расходов в экономике не имеет однозначного ответа. Каждая страна отвечает на него по-своему, в соответствии с собственной моделью развития. Как в экономической теории, так и на практике существуют различные модели, обосновывающие роль государства и масштабы государственного сектора в экономике.

Сторонники *либерального подхода* выступают за снижение роли государственного регулирования и государственных расходов, в то время как «*государственники*», или неокейнсианцы, последователи экономики общественного сектора, считают необходимым выполнение государством многих социальных функций и, соответственно, обеспечение высокой доли бюджетной системы по отношению к ВВП. Дискуссии об оптимальных размерах государственного бюджета ведутся во всех странах, обостряясь в периоды предвыборных кампаний.

Искусство управления государственными финансами как раз и состоит в том, чтобы обеспечить разумный компромисс: бюджет должен быть таким, чтобы обеспечивать низкую налоговую нагрузку на экономику, и в то же время достаточным для реализации не только минимальных, средних, но и наиболее сложных функций государства в рыночной экономике.

Можно предположить, что в стабильно развивающейся рыночной системе компромисс обеспечивается, когда доля бюджетной системы во всей экономической деятельности в стране (по отношению к производимому ВВП) остается постоянной, т.е. размер бюджета растет приблизительно теми же либо более высокими темпами, что и вся экономика в целом. Поиск данного компромисса (либо оптимума) и занимается теория эффективного государства – экономика общественного сектора.

#### **1.1.4. Дефицит бюджета. Временные рамки бюджета**

Важнейшей характеристикой бюджета является его *сбалансированность*.

*Сбалансированность бюджета означает, что совокупность всех запланированных расходов полностью покрывается собираемыми доходами.*

Однако в силу многих причин (например, мировой конъюнктуры цен на основные экспортные товары, различий в демографическом, социально-экономическом, природном потенциале регионов) добиться

такого соответствия бывает довольно сложно. В бюджетной практике используются дефицит и профицит бюджета.

***Дефицит бюджета** означает превышение расходов над доходами, что требует его покрытия.*

Если бюджет оказывается дефицитным в течение нескольких лет, государство должно привлекать внешние или внутренние источники его покрытия – кредиты и займы зарубежных стран, международных организаций, собственного населения и субъектов хозяйствования. Накопление таких долгов ведет к отвлечению получаемых бюджетных доходов на их выплату. Кроме того, растут проценты по кредитам и займам, а значит, необходимо расходовать все возрастающий объем бюджета на их обслуживание (выплату процентов). Отсутствие эффективной системы управления долгом может привести к дефолту – вынужденному отказу страны от выплаты своих долговых обязательств.

Для преодоления дефицита государство может пойти на сокращение бюджетных расходов. Этот путь выглядит самым простым, но для населения и экономики оказывается весьма болезненным. Решение вопроса о том, какие именно направления расходов следует сократить, в мировой практике нередко приводит к острым дискуссиям и политическим разногласиям, вплоть до отставок правительства.

Еще одним способом преодоления дефицита является выпуск (эмиссия) дополнительных денег. Однако такой способ крайне опасен: он временно снимает проблему, позволяя частично решить наиболее острые финансовые проблемы, однако стимулирует рост инфляции.

Наконец, государство может попытаться найти дополнительные источники бюджетных доходов: либо это повышение налогов, что крайне болезненно и непопулярно и для населения, и для бизнес-структур; либо это продажа государственных активов, в первую очередь, собственности.

***Профицит бюджета** – превышение доходов над расходами.*

Профицит бюджета финансовая наука трактует как временный излишек, полученный от случайных обстоятельств. Его необходимо использовать для удовлетворения чрезвычайных потребностей либо для формирования резервного фонда на непредвиденные случаи. Если же излишек носит постоянный характер, лучше всего снизить налоги, поскольку получение регулярных избытков противоречит сущности и целям финансового хозяйства

Бюджетный профицит представляет собой превышение финансовых ресурсов государства над его расходами и так же не свободен от критики, как и дефицит. Профицит бюджета связан с мерами *сдерживающей* бюджетно-налоговой политики, которая ограничивает циклические подъемы экономики путем сокращения бюджетных расходов, пе-

пераспределения их на выплату внешнего долга, увеличения налогов либо сочетания этих мер. В *краткосрочной перспективе* такая политика способствует снижению *инфляции*, однако в *долгосрочной перспективе*, особенно при минимизации бюджетных инвестиций и жесткой денежно-кредитной политике, создает предпосылки для стагнации, спада в экономике.

Вплоть до Дж. М. Кейнса финансовая наука считала непреложной аксиомой закон о равновесии бюджета, его бездефицитность. Достижение равновесия бюджета – крайне сложная финансово-политическая задача, которая остается предметом острейших дискуссий до настоящего времени.

Ряд современных экономистов считает, что небольшой уровень бюджетного дефицита может быть даже полезен для экономики, поскольку в этих условиях правительство вынуждено работать с утроенной силой и делает все возможное и невозможное для роста экономики и решения социальных проблем. Многие государства, в том числе Россия, на протяжении своей истории, так или иначе, испытывали бюджетный дефицит. Например, в США со времен Великой депрессии 1929 г. было всего десять годовых бездефицитных бюджетов.

Однако управление дефицитом требует отлаженной и гибкой системы государственных финансов и управления государственным долгом. Кроме того, нередко ситуацию ухудшают изменившиеся внешне-экономические факторы (цены на нефть, курсы мировых валют). Поэтому на практике борьба с бюджетным дефицитом оказывается зачастую более сложной и длительной, чем это может представляться вначале.

Большинство стран стремится к минимизации или отсутствию бюджетного дефицита. Это позволяет избежать продажи государственного имущества, отвлечения дополнительных средств на выплату государственного долга и создает предпосылки для увеличения расходов бюджета.

*Во всех развитых странах в последние годы используется политика минимизации дефицитного финансирования. Для членов Евросоюза поддержание бюджетного дефицита на уровне не выше 3 % расходов бюджетов является обязательным условием, хотя в марте 2005 г. страны Европейского Союза (ЕС) пересмотрели в сторону смягчения положения Пакта стабильности и роста от 1997 г., касающиеся ограничений на дефициты бюджетов.*

Что касается временных рамок, то, как любой план, бюджет должен составляться на определенный период. В большинстве стран таким периодом стал год, который получил название финансового.

Финансовый год – период времени между открытием и закрытием государственных счетов, государственного счетоводства.

В начале XX в. финансовый год совпадал с календарным во многих странах – Франции, Австро-Венгрии, Бельгии, Голландии, Люксембурге, Швеции, России, Финляндии. Отличие финансового года от календарного объясняется желанием приспособить начало бюджетного периода ко времени наибольшей платежеспособности тех групп населения, с которых собирается большая часть государственных поступлений. Именно поэтому некоторые страны стали переносить начало финансового года на первое апреля либо первое июля.

И в наше время различие финансового и календарного годов сохраняется. Например, в США финансовый год начинается 1 октября и заканчивается 30 сентября; в Швеции – с 1 июля до 30 июня; в Японии, Канаде – с 1 апреля до 30 марта. В России финансовый год совпадает с календарным.

Вместе с тем в рамках годового периода не всегда возможно эффективное решение масштабных задач, стоящих перед любым государством. Именно поэтому в большинстве развитых стран используется бюджет среднесрочный – как правило, трехлетний план развития страны, в рамках которого ставятся и реализуются общенациональные приоритеты.

В советское время принимались пятилетние планы развития экономики в целом, бюджет в условиях жесткого планирования и закрепления цен играл второстепенную роль. В новых рыночных условиях именно бюджет становится ключевым инструментом государственного регулирования территориального и социально-экономического развития страны. Он все более наполняется адекватным рыночным отношениям содержанием: *происходит переход от планирования по затратам к планированию по конкретным измеримым результатам в среднесрочных рамках на основе программно-целевого подхода, измерения и оценки результатов с учетом поставленных целей (бюджетирование, ориентированное на результат).*

### **1.1.5. История бюджета России**

В России длительное время не существовало бюджетного права. В Средние века государственные доходы и расходы не отделялись от доходов и расходов великого князя, царя, главы государства, причем доходы поступали как в натуральной, так и в денежной форме.

Серьезные преобразования всей финансовой системы связаны с именем Петра I. Именно при нем расширяются мануфактурное производство, торговля, развиваются города, ведутся войны за расширение и укрепление границ империи. Для этого были необходимы существен-

ные средства, поэтому укрепляются товарно-денежные отношения, основанные уже не на натуральной, а на денежной налоговой системе, усиливается прямое налогообложение, развиваются и косвенные налоги.

Денежные налоги в эпоху Петра I резко возросли, особенно для народов Поволжья и Приуралья: на них было возложено 72 налога.

С именем Екатерины II связано появление Министерства финансов России.

В России составление бюджета как государственной росписи или сметы доходов и расходов началось с 1863 г., в период реформ после Крымской войны с учреждением специальной комиссии под руководством В.А. Татаринова. Он внедрил в российскую практику рациональные основы бюджета, разработанные на Западе.

Бюджетная реформа 1862 г. положила начало развитию российско-го бюджетного законодательства, а введение Конституции и учреждение Государственной думы дали этим процессам сильнейший импульс. Вместе с тем в России порядок составления государственной росписи или сметы доходов и расходов государства ведет свое начало с 1863 г. До бюджетной реформы 1862 г. государственные доходы сосредотачивались в руках отдельных управлений, которыми они распоряжались, по существу, бесконтрольно. Остатки от сметных назначений не вносились в сметы будущего года, поэтому Министерство финансов не имело полных данных о бюджетных финансовых потоках. С изданием в 1906 г. Правил о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов в России возникает бюджетное право, и государственный бюджет принимает окончательное оформление.

Большую роль в истории финансов России сыграли реформы С.Ю. Витте – одного из наиболее известных русских финансистов XIX – начала XX в

Витте возглавлял Министерство финансов России в течение 11 лет (с 1892 по 1903 гг.). Самыми знаменитыми его успехами стали:

1) *денежная реформа*, суть которой состояла во введении свободного обмена бумажных (кредитных) денег на золотую валюту. В феврале 1895 г. С. Витте в докладе царю предложил ввести золотое денежное обращение. Кредитный рубль приравнивался к 66,7 коп. золотом, и при этом на треть снижался вес золотого рубля, поэтому девальвация носила скрытый характер, прошла безболезненно, не вызвав изменения цен на товары. Система налогов и таможенных пошлин была нацелена на поощрение экспорта. Использовались и административные ограничения внутреннего потребления некоторых продуктов, например сахара. Лозунг «Недоедим, а вывезем» стал знаменит по всей стране;

2) **введение винной монополии** (производство спирта оставалось в частных руках, но по заказу и при строгом наблюдении государственного акцизного надзора, а вот продажа стала исключительно государственной монополией);

3) **изменение источников доходной базы бюджета.** Вершинами много-угольника, положенного в основание денежной реформы, стали интенсивное строительство железных дорог (российские железные дороги во времена Витте считались лучшими в мире, а по отношению к Великой Транссибирской магистрали впервые были применены расходы потем слова «русское чудо»), разработка основ земельной реформы, введение винной монополии и меры по расширению технического образования.

В бытность Витте министром финансов протяжённость сети железных дорог России удвоилась, промышленное производство страны утроилось. Темпы прироста ВВП стали в то время были одними из самых высоких в мире – 12%. С 1865 по 1890 гг. увеличились: добыча угля – в 42 раза, выплавка чугуна – в 10 раз, длина железных дорог – в 14 раз, грузооборот – в 14 раз. При С. Витте не только широко развернулось железнодорожное строительство, но в руках государства сосредоточились и дороги (отчего казна получала большие доходы), а также организация государственных кредитных учреждений, широкая система казенных заказов и субсидий производителям. Государственная поддержка обусловила мощный подъем промышленности. Баланс между импортом и экспортом оказался самым высоким. А обслуживание внешнего долга не было обременительным для отечественной экономики.

Осуществляемая финансовая политика привела к огромному притоку иностранных капиталов в экономику России. Если в 1890 г. в нее было вложено 214,7 млн. р. иностранного капитала, то в 1900 г. – 911 млн. р. В результате такой финансовой политики в России к началу XX в. была достигнута определенная финансовая стабилизация.

Анализ доходов российского бюджета 1906 г. (табл. 1.1) показывает, что доля чистых налогов составляла 25 %, а если добавить доходы фискальных монополий, она повысится до 65 %. Для сравнения – в бюджете Италии за 1925–1926 гг. из общей суммы обыкновенных доходов бюджета 16,97 млрд. лир налоги вместе с фискальными монополиями составили 85% всей суммы доходов, в США в 1984 г. налоговые поступления составили 93,8% от общей суммы.



Таблица 1.1

**Государственные доходы России в 1906 г.**

Вид доходов	Значение, млн руб.
1. Обыкновенные доходы	2271,2
<i>В том числе:</i>	
• доход от винной операции	697,5
• сбор с пива, водочных изделий	39,1
Всего	736,0 (треть всего бюджета)
1. Казенные железные дороги	491,0
2. Таможенные обложения	243,0
3. Обложение табака	60,0
4. Обложение торговли и промышленности	82,0
5. Почта, телеграф, телефон	74,0
6. Обложение спичек	15,0
7. Акциз на керосин	30,0
8. Обложение денежных капиталов	20,0
9. Лесной доход	58,0
10. Налог поземельный, с недвижимых имуществ и подати	60,5
11. Капиталы, принадлежащие казне, операции госбанка	17,5
12. Гербовые, судебно-канцелярские пошлины	54
Пошлины и налоги – всего	458
Доходы от фискальных монополий (регалий)	741

После революции 1917 г. в России бюджет и бюджетное право претерпели существенные изменения. В январе 1918 г. был издан первый акт советского бюджетного права – Правила составления, рассмотрения и утверждения смет на первое полугодие 1918 г. Первый советский бюджет, составленный в соответствии с Правилами, был полугодовым, однако в 1920 – 1921 гг. вернулись к составлению годовых бюджетов.

В российской финансовой энциклопедии 1924 г. бюджет определяется как утвержденное в законодательном порядке общее предположительное исчисление в принятой денежной единице предстоящих в определенном периоде времени государственных расходов и ожидаемых для покрытия их доходов с подведением баланса.

В советский период союзный бюджет становится важным элементом финансовой системы страны. Государственное имущество и личное страхование, социальное страхование и обеспечение, кредитная система хотя теоретически и считались самостоятельными звеньями общегосударственных финансов, на практике выступали вспомогательными звеньями, подчиненными бюджетной политике. Финансы предприятий и отраслей народного хозяйства также были лишь относительно самостоятельными – сфера их финансовых прав ограничивалась практически лишь распределением той части прибыли, которую государство оставляло предприятиям для их нужд. Порядок распределения прибыли и организация финансовых отношений жестко регламентировались государством, т.е. преобладали не рыночные, а административные методы изъятия прибыли предприятий и перераспределения финансовых ресурсов в бюджет.

В советский период несколько раз предпринимались попытки реформирования финансов с целью роста их эффективности и адаптации к реалиям рыночных отношений в большинстве развитых стран. Так, в 1965 г. Россия по уровню развития промышленности становится одним из крупнейших государств мира. В 1967 г. число отраслей промышленности возрастает с 80 – 87 до 300, что требует децентрализации в управлении экономикой. Целью реформы становится оптимизация централизованного планирования и управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий как основных субъектов хозяйствования и плательщиков налогов.

Перестраиваются финансовые отношения, связанные с распределением прибыли, – первоочередными становятся платежи в бюджет в виде платы за основные фонды и оборотные средства, а также платежи банку процентов за кредит. Оставшаяся часть прибыли по установленным нормативам направлялась в децентрализованные фонды предприятия (фонд материального поощрения, социально-культурных мероприятий и жилищного строительства и фонд развития производства).

Однако с поставленными задачами в ходе реформы справиться не удалось – если в начале 1930-х годов, в период жесткой централизации, государство оставляло в распоряжении предприятий 19% прибыли, то на этапе децентрализации управления – не более 40%, что снижало заинтересованность хозяйствующих субъектов в эффективной деятельности.

В конце 1950-х годов стала наблюдаться несбалансированность бюджета в связи с направлением огромных дотаций убыточному сельскому хозяйству, а также ростом расходов на оборону. Впервые дефицит бюджета был признан в 1988 г. За 1985 – 1989 гг. дефицит государственного бюджета СССР вырос с 2,4 до 8,5% ВВП. Его основными причинами академик Н.Я. Петраков назвал неэффективность государственных расходов за последние двадцать лет, расходы, связанные с ликвидацией последствий аварии на Чернобыльской АЭС, землетрясения в Армении, падение мировых цен на нефть, войну в Афганистане, снижение налоговых поступлений в бюджет. Если в 1985 г. внешний долг составлял 26 млрд долл. США, то к 1991 г. – 80 млрд долл., при этом 75 – 80% займов уходило на его обслуживание и не позволяло улучшить состояние внутреннего рынка.

### Контрольный тест

Вопрос	Ответы
1	2
1. Какой документ закрепил за парламентом Англии право утверждения всех государственных доходов и расходов?	<p><i>А) Конституция 1791 г.</i></p> <p><i>Б) Билль о правах 1689 г.</i></p> <p><i>В) Великая хартия вольности 1245 г.</i></p>
2. В каком году утвердилось бюджетное право во Франции?	<p><i>А) 1245 г.</i></p> <p><i>Б) 1689 г.</i></p> <p><i>В) 1764 г.</i></p> <p><i>Г) 1791 г.</i></p>
3. Каким содержанием обладает бюджет как политэкономическая категория?	<p><i>А) Он является формой распределительных отношений, составной частью финансовых отношений в целом с присущими им свойствами, но обладает при этом рядом специфических особенностей.</i></p> <p><i>Б) Он является формой образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления и принимается в виде закона.</i></p> <p><i>В) Является концептуальной задачей для экономической теории.</i></p>

1	2
Экономическая составляющая какой функции бюджета проявляется в существенном влиянии на ключевые пропорции развития путем распределения и перераспределения бюджетных ресурсов?	<p><i>А) Распределительной.</i></p> <p><i>Б) Фискальной.</i></p> <p><i>В) Контрольной.</i></p>
Социальная составляющая какой функции бюджета выражается в выравнивании доходов между территориями и домохозяйствами и обеспечивает доступность потребления населением основных общественных благ?	<p><i>А) Распределительной.</i></p> <p><i>Б) Фискальной.</i></p> <p><i>В) Контрольной.</i></p>
Какая функция бюджета призвана решать задачи эффективного расходования ограниченных финансовых ресурсов?	<p><i>А) Распределительная.</i></p> <p><i>Б) Фискальная.</i></p> <p><i>В) Контрольная.</i></p>
Сторонники какой модели государственных расходов в экономике выступают за снижение роли государственного регулирования?	<p><i>А) «Государственники».</i></p> <p><i>Б) Либералы.</i></p> <p><i>В) Демократы.</i></p> <p><i>Г) Анархисты.</i></p>
Сторонники какой модели государственных расходов в экономике считают необходимым выполнение государством многих социальных функций?	<p><i>А) «Государственники».</i></p> <p><i>Б) Либералы.</i></p> <p><i>В) Демократы.</i></p> <p><i>Г) Анархисты.</i></p>
В каком году в России началось составление бюджета как государственной росписи?	<p><i>А) 1862 г.</i></p> <p><i>Б) 1863 г.</i></p> <p><i>В) 1906 г.</i></p> <p><i>Г) 1917 г.</i></p>
<i>В каком году в России прошла бюджетная реформа?</i>	<p><i>А) 1862 г.</i></p> <p><i>Б) 1863 г.</i></p> <p><i>В) 1906 г.</i></p> <p><i>Г) 1917 г.</i></p>

1	2
В каком году в России изданы Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов?	А) 1862 г. Б) 1863 г. В) 1906 г. Г) 1917 г.
В каком году был издан первый акт советского бюджетного права?	А) 1862 г. Б) 1863 г. В) 1906 г. Г) 1917 г.
В каком году в СССР был впервые признан дефицит бюджета?	А) 1862 г. Б) 1863 г. В) 1906 г. Г) 1917 г.

## 1.2. Бюджетная система России

### 1.2.1. Бюджетное устройство

Ведущая роль в финансовой системе страны принадлежит *государственным и муниципальным финансам*, которые включают бюджетную систему, в том числе – государственные внебюджетные социально-страховые фонды (Пенсионный фонд России, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования), а также государственный кредит (государственный долг).

Бюджет в государствах с различным устройством представлен бюджетной системой, имеющей несколько уровней. В унитарном государстве это, как правило, два уровня бюджета – центральный и местные бюджеты; при федеративном государственном устройстве бюджетная система имеет больше уровней – федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты.

Бюджетная система РФ строится на принципах бюджетного федерализма, под которым понимается обеспечение баланса интересов между Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением с помощью инструментов бюджетно-налоговой политики.

**Бюджетная система** Российской Федерации включает следующие уровни:

1) **федеральный бюджет** и **бюджеты государственных внебюджетных фондов**;

2) *бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;*

3) *местные бюджеты, в том числе бюджеты:*

- муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя (территориальный уровень местных бюджетов);
- городских и сельских поселений (поселенческий уровень местных бюджетов).

Новым в бюджетной системе РФ является принятое решение о выделении двух уровней местных бюджетов – муниципальных районов и городских округов, а также бюджетов городских и сельских поселений.

Основная координирующая роль в бюджетной системе принадлежит федеральному бюджету. Федеральный бюджет и свод бюджетов других уровней бюджетной системы образуют консолидированный бюджет Российской Федерации.

Федеральный бюджет – это основной финансовый план правительства на текущий финансовый год, имеющий силу закона, и основной фонд денежных средств федерального правительства. Федеральный бюджет утверждается Федеральным собранием РФ и является главным звеном бюджетной системы федеративного государства.

Проект федерального бюджета на 2016 год показывает, что доходы бюджета рассчитаны на основе консервативного макропрогноза. Общий объем расходов, как и в 2015 году, не должен превысить 3% ВВП.

При подготовке федерального бюджета основной проблемой является приведение в соответствие доходов и расходов в условиях резкого падения цен на нефть. Проект бюджета на 2016 год показывает, что решение этой проблемы отложено на последующие годы, несмотря на то, что согласно прогнозным расчетам, уже в 2017 году ресурсы Резервного фонда иссякнут, и придется либо использовать средства Фонда национального благосостояния для финансирования бюджетного дефицита, либо вновь сокращать какие-то виды расходов.

Часть расходов федерального бюджета направляется на обслуживание государственного долга, т.е. выплату процентных платежей по нему.

*Процентными расходами* федерального бюджета называются расходы, направляемые на обслуживание государственного долга.

*Непроцентными расходами* федерального бюджета называются расходы, направляемые на финансирование всех других, кроме обслуживания государственного долга, платежей.

Непроцентные расходы составляют основную часть федерального бюджета и направляются на финансирование ключевых обязательств государства перед гражданами.

В контексте **национальных стратегических приоритетов** в структуре непроцентных расходов наибольшая доля будет направлена на повышение качества жизни населения; почти треть расходов пойдет на повышение уровня национальной безопасности; 10% – на обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста; 7% – на создание потенциала для будущего развития.

К **территориальным бюджетам** относятся бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

**Бюджеты субъектов Федерации** (республик, краев, областей, автономных округов), иначе называемые региональными бюджетами, образуют второй уровень бюджетной системы.

**Межбюджетные трансферты** – финансовая помощь из вышестоящих бюджетов нижестоящим для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности.

В рамках **распределения расходных полномочий** за каждым уровнем бюджетной системы закреплены определенные расходы.

В главе 11 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) устанавливаются расходные обязательства Российской Федерации, ее субъектов, расходные обязательства муниципального образования на основе общего принципа. Согласно ему тот уровень власти, который устанавливает расходное обязательство, должен обеспечивать его выполнение либо непосредственно из своего бюджета, либо путем передачи целевых средств бюджетам других уровней. Например, национальная оборона, судебная власть, международная деятельность, обслуживание и выплата государственного долга преимущественно финансируются из федерального бюджета.

За **бюджетами субъектов Федерации** закреплены в первую очередь расходы на социальную политику. Они ответственны за осуществление учебного процесса и выплату заработной платы учителям в общеобразовательных школах, за выплату адресных жилищных субсидий населению, обеспечение платежей за неработающее население в систему обязательного медицинского страхования, обеспечение социальной защиты и социального обслуживания населения. Кроме того, они обеспечивают противопожарную безопасность, поддержку сельскохозяйственного производства и т.д.

**Местные бюджеты** отвечают за реализацию вопросов местного значения, т.е. непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Речь идет об обеспечении граждан электричеством, теплом, водой; распоряжении муниципальным имуществом; содержании и строительстве автомо-

бильных дорог; обеспечении малоимущих граждан жильем; предоставлении услуг связи, транспорта, общественного питания и бытового обслуживания; организации досуга; благоустройстве территории; вывозе мусора и т.д.

Вместе с тем значительная часть расходов осуществляется из нескольких бюджетов. Например, социальные расходы финансируются из нескольких уровней бюджетной системы, а также из государственных внебюджетных социально-страховых фондов (Пенсионного, Фонда социального страхования, Фонда обязательного медицинского страхования), поэтому необходимо учитывать ресурсы на социальные нужды из всех источников.

### 1.2.2. Бюджетный процесс и его участники

Каждый российский бюджет проходит ряд стадий, которые называются **бюджетным процессом**. Бюджетный кодекс РФ четко определяет порядок бюджетного процесса, его участников и их полномочия.

**Бюджетный процесс** включает: *составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета, отчет об исполнении бюджета, государственный и муниципальный финансовый контроль.*

**Участниками** бюджетного процесса являются:

- 1) Президент РФ;
- 2) органы законодательной и исполнительной власти, денежно-кредитного регулирования (Банк России);
- 3) органы государственного и муниципального финансового контроля (Счетная палата Российской Федерации, Министерство финансов РФ и его структуры, к которым относятся Федеральное казначейство, соответствующие департаменты, контрольные и финансовые органы исполнительной власти, контрольные органы законодательных и представительных органов субъектов РФ и местного самоуправления);
- 4) государственные внебюджетные фонды, главные распорядители и распорядители бюджетных средств (министерства, ведомства, органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, имеющие право распределения бюджетных средств бюджетополучателям);
- 5) бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия.

В демократическом обществе **бюджетные приоритеты** отражают волю граждан, выраженную через представителей политических партий в органах законодательной власти. От того, насколько продуманы и корректно встроены в структуру общегосударственной политики бюджетные отношения и бюджетные приоритеты, во многом зависит реальный баланс общего-



сударственных и региональных интересов, а значит, и целостность государства, стабильность состояния общества.

Исходной точкой отчета для начала бюджетного процесса является ежегодное Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. В нем обозначаются важнейшие приоритеты бюджетной политики на очередной финансовый год и на трехлетнюю среднесрочную перспективу. На основании этого послания с учетом прогнозов социально-экономического развития страны и ее регионов Правительство России, органы исполнительной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления приступают к *составлению проектов своих бюджетов*.

За составление проекта федерального бюджета в Правительстве РФ отвечает Министерство финансов. Министерство финансов на основе макроэкономических показателей развития страны, рассчитываемых Министерством экономического развития и торговли, важнейших направлений денежно-кредитной политики, разрабатываемых Банком России, и других данных составляет проект федерального бюджета. Его основными характеристиками являются: общий объем доходов, общий объем расходов и дефицит (профицит) бюджета.

Следующий этап – *рассмотрение и утверждение бюджета*. До 24 часов 26 августа текущего года Правительство России вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. В течение суток Совет Думы на основании заключения Комитета по бюджету решает, принимать ли документ к рассмотрению либо возвращать Правительство РФ на доработку.

Если документ принимается к рассмотрению, его сразу рассылают во все комитеты Госдумы, в Совет Федерации, Счетную палату и другие ведомства для обсуждения и предоставления заключения.

Рассмотрение и утверждение федерального бюджета осуществляются вначале нижней палатой Федерального Собрания РФ – Государственной Думой, затем он передается на рассмотрение в верхнюю палату – Совет Федерации и, наконец, – Президенту РФ.

Государственная Дума рассматривает законопроект о федеральном бюджете в трех чтениях.

В *первом* чтении (оно должно состояться не позднее 30 дней со дня внесения проекта федерального бюджета Правительством РФ) главным является обсуждение и принятие основных характеристик федерального бюджета, которые будет невозможно изменить при последующих чтениях. К ним относятся общий объем расходов, доходов федерального бюджета, дефицит и источники его покрытия. Помимо этого, рассматриваются прогноз социально-экономического развития России, основные направления

бюджетной и налоговой политики, принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета с бюджетами субъектов Федерации, программы внешних заимствований.

Во время первого чтения Госдума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства РФ. В случае отклонения законопроекта в первом чтении формируется согласительная комиссия совместно с Правительством РФ либо Государственная Дума может поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

Во *втором* чтении (в течение 35 дней после его принятия в первом чтении) утверждаются расходы федерального бюджета, т.е. определяются приоритеты по функциям государства: сколько будет потрачено на оборону, национальную экономику, социальную сферу, межбюджетные трансферты и пр.

В *третьем* чтении (в течение 15 дней со дня принятия законопроекта во втором чтении) утверждаются расходы по подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ и главным распорядителям средств федерального бюджета. Именно в рамках третьего чтения сильно влияние отраслевых и региональных лоббистов, поскольку рассматривается множество поправок в рамках конкретного распределения бюджетных средств.

*Термин «лобби» произошел от английского «division lobby» — по названию коридора в английском парламенте, в который депутаты выходят при голосовании. Термин «лоббизм» существует с 1830 г. Принято считать, что он наиболее развит в США, где с 40-х годов XX века действует специальный закон о лоббизме.*

*Лобби – это система групп с особыми интересами, которые оказывают влияние на представителей власти (законодательной, исполнительной, реже судебной) с целью принятия выгодного для них решения. Эти решения могут быть направлены на поддержку отдельных отраслей, регионов, предприятий, социальных групп и продиктованы заинтересованностью, а иногда и подкупом должностных лиц.*

*По сути, «лоббизм» и «лоббисты» существуют при любом политическом режиме. Однако только в условиях демократии возможно, чтобы легальный и профессиональный лоббизм стал одним из инструментов снятия конфликтов интересов и фактором повышения качества законодательного процесса.*

Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой закон о бюджете направляется на рассмотрение в верхнюю палату Федерального Собрания – Совет

Федерации и в случае его одобрения передается Президенту для подписания.

Аналогичным образом согласно Бюджетному кодексу РФ происходит принятие бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Следующим этапом бюджетного процесса является **исполнение федерального и других бюджетов**. Оно осуществляется всеми ветвями органов исполнительной власти Российской Федерации. Исполнение обеспечивается Правительством РФ, высшими исполнительными органами регионов, местной администрацией.

В мире существует несколько видов исполнения бюджета – *банковский* (через систему уполномоченных государством, т.е. специально отобранных, частных банков) либо *казначейский* – через систему специально создаваемых государственных структур – казначейств.

Организация исполнения бюджета в России возложена на соответствующие финансовые органы на основе *казначейского* метода – через органы федерального казначейства либо специально созданные региональные казначейства, подчиненные государству. Опыт перехода от плановой к рыночной экономике в России показал, что банковская система позволяет более эффективно использовать финансовые ресурсы, однако она ориентирована на получение максимальной коммерческой прибыли, что противоречит сути бюджетного процесса – своевременному и целевому финансированию малоприбыльных либо неприбыльных бюджетных расходов.

После кризиса 1998 г. был осуществлен переход от банковского к казначейскому исполнению бюджетов, что позволило существенно повысить своевременное, целевое расходование средств, прозрачность и сохранность бюджетных ресурсов.

Завершается исполнение бюджетов **составлением отчетов** об использовании средств. Далее эти отчеты передаются в соответствующий представительный орган в форме проекта закона (решения) для утверждения как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Ежегодно Правительство России представляет в Государственную Думу и Счетную палату отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший год в форме федерального закона.

На всех этапах бюджетного процесса осуществляется *государственный и муниципальный финансовый контроль*. Этим заняты Счетная палата России и ее региональные аналоги, осуществляющие внешний финансовый контроль, Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, а также другие структуры внутреннего

ведомственного финансового контроля, органы федеральной и региональной исполнительной власти, органы местного самоуправления.

### 1.2.3. Бюджетная классификация

Формирование и распределение государственных расходов, как и формирование доходов бюджета, происходит посредством **бюджетной классификации**.

Бюджетная классификация представляет собой систематизированную группировку доходов и расходов бюджетов всех уровней, источников финансирования дефицитов бюджетов всех уровней, а также государственных долгов и используется для их составления и исполнения, обеспечения сопоставимости бюджетных показателей всех уровней бюджетной системы РФ путем присвоения объектам классификации установленных групп кодов.

Бюджетная классификация РФ включает:

- 1) классификацию доходов бюджетов РФ;
- 2) классификацию расходов бюджетов;
- 3) классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов
- 4) классификацию операций публично – правовых образований (классификация операций сектора государственного управления).

**Код классификации доходов бюджетов РФ состоит** из следующих кодов:

- 1) кода главного администратора доходов бюджета;
- 2) кода вида доходов;
- 3) кода подвида доходов;
- 4) кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов.

Перечень и коды главных администраторов доходов бюджета, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете.

Код вида доходов включает группу, подгруппу, статью, подстатью и элемент дохода.

Единым для бюджетов бюджетной системы РФ группами доходов бюджетов являются:

- 1) налоговые и неналоговые доходы;
- 2) безвозмездные поступления.

Единый для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечень статей и подстатей доходов бюджетов утверждается Министерством финансов РФ.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации элементами доходов являются:

- 1) федеральный бюджет;
- 2) бюджеты субъектов РФ;
- 3) бюджеты муниципальных районов;
- 4) бюджеты городских округов;
- 5) бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
- 6) бюджеты городских и сельских поселений;
- 7) бюджет Пенсионного фонда РФ;
- 8) бюджет Фонда социального страхования РФ;
- 9) бюджет Фонда обязательного медицинского страхования;

**Код классификации расходов бюджетов состоит** из следующих кодов:

- 1) кода главного распорядителя бюджетных средств;
- 2) кода раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов;
- 3) кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Перечень главных распорядителей средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, бюджетов государственных внебюджетных фондов, местного бюджета устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете в составе ведомственной структуры расходов.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации разделами классификации расходов бюджетов являются:

- 1) общегосударственные расходы;
- 2) национальная оборона;
- 3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- 4) национальная экономика;
- 5) жилищно-коммунальное хозяйство;
- 6) охрана окружающей среды;
- 7) образование;
- 8) культура, кинематография, средства массовой информации;
- 9) здравоохранение, физическая культура и спорт;
- 10) социальная политика;
- 11) межбюджетные трансферты.

**Код классификации источников финансирования дефицитов бюджетов состоит** из следующих кодов:

- 1) кода главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов;

2) кода группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов;

3) кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Перечень главных администраторов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами источников финансирования дефицитов бюджетов являются:

- 1) источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;
- 2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

**Код классификации операций сектора государственного управления состоит** из кодов группы, статьи и подстатьи операций сектора государственного управления.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами операций сектора государственного управления являются:

- 1) доходы;
- 2) расходы;
- 3) поступление нефинансовых активов;
- 4) выбытие нефинансовых активов;
- 5) поступление финансовых активов;
- 6) выбытие финансовых активов;
- 7) увеличение обязательств;
- 8) уменьшение обязательств.

Порядок применения классификации операций сектора государственного управления устанавливается Министерством финансов Российской Федерации.

#### **1.2.4. Принципы построения бюджетной системы РФ**

**Бюджетная система** Российской Федерации – это совокупность федерального бюджета, региональных бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ и регулируемая нормами права.

Звеньями бюджетной системы являются:

- федеральный бюджет;
- региональные бюджеты субъектов РФ – республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые и областные бюджеты краев и

областей, городские бюджеты городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

- бюджеты местных административно-территориальных образований – районные бюджеты сельских районов, городские бюджеты городов (кроме Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), районные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов.

Федеральный бюджет играет определяющую роль в реализации социально-экономической политики, проводимой Правительством РФ. Через параметры федерального бюджета государство регулирует темпы экономического развития, а также взаимоотношения с территориями.

Бюджетный кодекс РФ регламентирует следующие принципы построения и функционирования бюджетной системы РФ:

- единства бюджетной системы РФ;
- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- самостоятельности бюджетов;
- равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;
- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированности бюджета;
- результативности и эффективности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджета;
- прозрачности (открытости);
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств;
- подведомственности расходов бюджетов;
- единства кассы.

**Принцип единства** означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса в РФ, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней.

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

**Принцип полноты** требует отражения в бюджете всех доходов и расходов, точного обоснования дополнительного привлечения средств.

**Принцип сбалансированности** бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

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

**Принцип адресности** и целевого характера бюджетных средств означает, что они выделяются в распоряжение конкретных получателей с обозначением направления их финансирования конкретных целей.

Обобщая содержание принципов построения бюджетной системы, получивших отражение в Бюджетном кодексе РФ, можно отметить, что их реализация должна определяться необходимостью выполнения общегосударственных экономических и социальных программ, а также перераспределением финансовых ресурсов для выравнивания развития регионов.

### Контрольный тест

Вопрос	Ответы
1	2
1. Сколько уровней в бюджетной системе России?	А) 2. Б) 3. В) 4.
2. Кому принадлежит основная координирующая роль в бюджетной системе?	А) <i>Федеральному бюджету.</i> Б) <i>Региональному бюджету.</i> В) <i>Местному бюджету.</i> Г) <i>Территориальному бюджету.</i>
3. Что образуют федеральный бюджет и свод бюджетов других уровней бюджетной системы?	А) <i>Федеральный бюджет.</i> Б) <i>Консолидированный бюджет.</i> В) <i>Бюджетную систему.</i>
4. Что является основным финансовым планом правительства?	А) <i>Федеральный бюджет.</i> Б) <i>Консолидированный бюджет.</i> В) <i>Бюджетная система.</i>
5. Как называются расходы федерального бюджета, направляемые на обслуживание государственного долга?	А) <i>Процентные расходы.</i> Б) <i>Непроцентные расходы.</i> В) <i>Нефтегазовые расходы.</i>



1	2
6. Как называются расходы федерального бюджета, направляемые на финансирование всех других, кроме обслуживания государственного долга, платежей?	Г) <i>Процентные расходы.</i> Д) <i>Непроцентные расходы.</i> Е) <i>Нефтегазовые расходы.</i>
7. К каким бюджетам относятся бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты?	А) <i>Федеральному.</i> Б) <i>Территориальным.</i> В) <i>Региональным.</i>
8. Какие бюджеты непосредственно отвечают за обеспечение жизнедеятельности населения?	А) <i>Федеральные.</i> Б) <i>Региональные.</i> В) <i>Местные.</i>
9. В скольких чтениях государственный бюджет рассматривается Государственной Думой?	А) <i>В двух.</i> Б) <i>В трёх.</i> В) <i>В четырёх.</i>
10. Какой документ является исходной точкой отсчета для начала бюджетного процесса?	А) <i>Постановление правительства РФ.</i> Б) <i>Бюджетное послание Президента РФ.</i> В) <i>Федеральный закон о бюджете.</i>
11. Кто отвечает за составление проекта федерального бюджета в Правительстве РФ?	А) <i>Премьер-министр.</i> Б) <i>Министр финансов.</i> В) <i>Министерство финансов.</i> Г) <i>Министерство экономического развития</i>
12. В каком чтении Государственная Дума при рассмотрении проекта федерального бюджета принимает основные его характеристики?	А) <i>В первом.</i> Б) <i>В о втором.</i> В) <i>В третьем.</i>
13. В каком чтении Государственная Дума при рассмотрении проекта федерального бюджета утверждает его расходы?	А) <i>В первом.</i> Б) <i>Во втором.</i> В) <i>В третьем.</i>
14. В каком чтении Государственная Дума при рассмотрении проекта федерального бюджета утверждает его расходы по функциональным разделам и главным распорядителям средств?	А) <i>В первом.</i> Б) <i>Во втором.</i> В) <i>В третьем.</i>

1	2
15. Какие группы доходов являются едиными для бюджетов бюджетной системы РФ?	<p>А) <i>Налоговые.</i></p> <p>Б) <i>Неналоговые.</i></p> <p>В) <i>Безвозмездные перечисления.</i></p>
16. Какие классификации входят в состав Бюджетной классификации РФ?	<p>А) <i>Классификация доходов бюджетов РФ.</i></p> <p>Б) <i>Классификация расходов бюджетов.</i></p> <p>В) <i>Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов.</i></p> <p>Г) <i>Классификация операций публично-правовых образований.</i></p>
17. Кто утверждает единый для бюджетов бюджетной системы РФ перечень статей и подстатей доходов бюджетов?	<p>А) <i>Правительство РФ.</i></p> <p>Б) <i>Министерство финансов РФ.</i></p> <p>В) <i>Казначейство РФ.</i></p> <p>Г) <i>Центральный банк РФ.</i></p>
18. Какой принцип бюджета означает надежность показателей прогноза социально – экономического развития соответствующей территории и реалистичность доходов и расходов бюджета?	<p>А) <i>Единства.</i></p> <p>Б) <i>Разграничения расходов и доходов.</i></p> <p>В) <i>Сбалансированности.</i></p> <p>Г) <i>Достоверности.</i></p> <p>Д) <i>Адресности.</i></p>
19. Какой принцип бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита?	<p>А) <i>Единства.</i></p> <p>Б) <i>Разграничения расходов и доходов.</i></p> <p>В) <i>Сбалансированности.</i></p> <p>Г) <i>Достоверности.</i></p> <p>Д) <i>Адресности.</i></p>

## Глава 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ И РАСХОДЫ

### 2.1. Теория налогообложения

#### 2.1.1. Введение в налогообложение

Налоги существуют давно. Во времена феодальной зависимости они принимали натуральную форму, в настоящее время они имеют денежную форму. Право установления налогов принадлежит государству.

Обычно в налоговой системе государства большее значение принадлежит именно прямым налогам, однако эти тенденции не прослеживаются в Европе, где по-прежнему высоко значение косвенных налогов, например налога на добавленную стоимость.

Формирование системы прямого налогообложения сопряжено со многими трудностями, первой из них является определение понятия дохода – текущего и капитального. Создание справедливой и понятной налоговой системы – не простая задача. Для её решения необходимо определить общие принципы и критерии, по которым можно было бы оценить альтернативные варианты.

**В настоящее время принято выделять пять свойств оптимальной налоговой системы:**

- 1) экономическую эффективность;**
- 2) административную простоту;**
- 3) гибкость;**
- 4) политическую ответственность;**
- 5) справедливость.**

*Экономическая эффективность* предполагает, что налоговая система не должна входить в противоречие с эффективным распределением ресурсов, поскольку при современном уровне налоговых ставок налоговые соображения чаще всего являются основными при выборе способа хозяйствования, сбережений, потребления, инвестиций, вида сделок.

*Административная простота* означает, что издержки, связанные с функционированием налоговой системы, должны быть минимальными. Имеются прямые и косвенные издержки: первые – непосредственные издержки содержания налогового управления; вторые – затраты времени и средств, необходимые для правильного ведения учета нало-

плательщиков. Существует несколько факторов, определяющих уровень административных издержек: виды и типы документов, необходимых для налогового учета; наличие льгот и условия их применения; дифференциация ставок налога в зависимости от уровня или категорий дохода, которые порождают возможность уклонения от уплаты налогов.

**Гибкость** налоговой системы – это ее способность быстро реагировать на изменяющиеся экономические условия. Существуют две возможности корректировки налоговой системы: обсуждение, введение новых законов и автоматические корректировки. Последние предполагают, что при изменении ситуации налоговая система сама будет создавать необходимые стимулы для экономики. Это возможно, например, при использовании прогрессивного налогообложения. Предпочтительнее иметь встроенные стабилизаторы в налоговой системе, так как изменения, вносимые политическими решениями, чаще всего запаздывают из-за возникновения политических споров или не могут быть введены с нужной скоростью из-за бюрократических проволочек. Такие несвоевременные решения могут оказать сильное негативное воздействие на экономику государства.

Основной и самый сложный вопрос при формировании налоговых систем – это **справедливость**. В настоящее время рассматривают два основных момента справедливости – горизонтальное и вертикальное равенство. Горизонтальное равенство означает, что люди, одинаковые во всех отношениях, облагаются налогом одинаково. Вертикальное равенство означает, что некоторые люди по своему положению должны платить более высокие налоги.

Неоднозначным является ответ на вопрос, что считать правильной основой для налогообложения. Одни утверждают, что налоги должны соответствовать получаемым выгодам, другие полагают, что они должны отвечать способности индивидуума платить. Очевидно, что налоги должны быть связаны с определенной степенью благополучия. Одни утверждают, что справедливо облагать людей налогами в соответствии с тем, что они изымают из системы, потребляя, а не с тем, что они вкладывают, получая доход. Проблема состоит в том, что адекватно измерить платежеспособность, экономическое благополучие или полученные выгоды практически невозможно. Таким образом, наиболее простыми основами для расчета налога остаются **доход** и **потребление**.

Существует и другой подход к созданию налоговой системы, основанный на решении задачи экономики благосостояния. При этом рассматривается ряд налоговых структур, эффективных по Парето, из которых осуществляется выбор. Налоговые структуры, эффективные по Парето, – это структуры, которые максимизируют благосостояние одного индивидуума (группы лиц), подчинены получению государственных поступлений в бюджет и соответст-

вуют достижению заранее оговоренного уровня полезности для других. Никто не может улучшить своего положения, не ухудшая при этом положение другого.

Предположим, что экономика функционирует с полной эффективностью, т.е. постоянно находится в состоянии максимального использования всех производственных возможностей, всегда производит необходимое количество общественных благ. Даже если рыночная система настолько совершенна, то у нее все равно могут быть изъяны в результатах.

Рынки не обязательно распределяют доход по принципу социальной справедливости и равенства. Рыночная экономика может приводить к появлению неприемлемо высокого уровня неравенства по доходам и потреблению.

Справедливо, что на доход, получаемый каждым индивидуумом, влияет множество факторов, включающих приложенные усилия, занимаемую должность, образование, наследство, факторные цены, умение оказаться в нужное время в нужном месте и др. В результате, распределение дохода может быть несправедливым. Это происходит не потому, что рынок неправильно работает. Рыночный механизм выполняет свои функции: производит обмен товаров на деньги. Даже наиболее эффективные рыночные системы могут приводить к большому неравенству.

Когда в стране происходит переход к жесткой рыночной системе, и государство проводит политику невмешательства, происходит расслоение общества, появляется круг очень богатых и сверхобеспеченных людей, и в то же время уменьшаются трудовые доходы людей с низкой квалификацией и образованием. В стране становится больше бездомных, увеличивается число семей, живущих за чертой бедности.

Неравенство в получении доходов может быть неприемлемо с политической или этической точки зрения. Государство не считает, что все происходящее на конкурентных рынках является справедливым, поскольку люди могут изучить распределение доходов и посчитать его несправедливым. Так как государство принимает активное участие в экономической деятельности, оно может предпринять ряд шагов для внесения изменений в распределение доходов:

- 1) может ввести *прогрессивное налогообложение*, облагая высокий доход в большей степени, чем низкий;

- 2) когда низкие налоговые ставки не позволяют оказать помощь людям, либо не имеющим дохода (инвалидам с детства), либо имеющим низкий доход по объективным причинам (по причинам низкой квалификации, отсутствия страхового стажа у многодетных, жен военных), используются *трансфертные платежи*, т.е. безвозмездные денежные

выплаты. Такие платежи включают помощь старикам, инвалидам, людям с детьми на иждивении, участникам военных действий, пособия по безработице для тех, кто потерял заработок;

3) иногда *субсидирует потребление* в группах с низким доходом, обеспечивая дотации на питание, медицинское обслуживание и предоставляя недорогое жилье или ипотеку.

Экономическая наука не дает ответа на вопрос, как и в каких объемах нужно в точности производить перераспределение рыночного дохода в пользу малоимущих слоев общества. Это скорее политический вопрос, и ответить на него должно само общество. Экономическая теория способна лишь анализировать затраты и выгоды различных систем перераспределения и помочь в создании более эффективных программ.

Проблема в том, что иногда приходится осуществлять выбор из таких систем, ни одна из которых не доминирует исходя из принципа Парето. При этом экономистами используются три функции:

- 1) утилитаристская;
- 2) роулсианская;
- 3) изоэластичная.

**Утилитаристский** подход утверждает, что налоговая система должна быть ориентирована на максимизацию суммарной полезности. Согласно ему налог должен обеспечивать ситуацию, когда потеря полезности от одного доллара дохода будет для всех одинакова. Считается, что такой подход дает основания для прогрессивного налогообложения и является основой для **горизонтального равенства**.

**Роулсианская** точка зрения исходит из того, что налоговая система должна быть направлена на максимизацию благосостояния индивидуума, находящегося в наихудшем положении. Речь идет о **вертикальном равенстве**.

Принцип вертикального равенства касается налогового подхода к людям с разными уровнями доходов. Он утверждает, что некоторые люди по положению должны платить более высокие налоги. Однако этот принцип представляется спорным, поскольку возникают определенные сложности.

**Изоэластичная функция** исходит из того, что общественное благосостояние зависит от той или иной степени неприятия неравенства, измеряемой коэффициентом  $e$ :

$$W = S_i U_{i^{1-e}} / (1 - e).$$

Чем больше коэффициент  $e$ , тем выше степень неприятия неравенства. Если  $e = 0$ , то мы имеем дело с утилитаризмом, а если  $e = \infty$ , то это роулсианская функция общественного благосостояния.

Прежде всего нужно определить, кто в принципе должен платить по более высоким ставкам, и осуществить на практике этот принцип: составить налоговые законы и решить, насколько должны быть больше подобные налоговые выплаты.

Обычно применяются три критерия для оценки тех, кто должен платить больше:

- 1) более высокая платежеспособность;
- 2) более высокий уровень экономического благосостояния;
- 3) использование государственных расходов в больших объемах.

Для оценки платежеспособности и экономического благосостояния могут использоваться одинаковые показатели, такие, как доход и потребление. Однако очевидно, что ни возможность платить, ни экономическое благосостояние не являются «справедливой» основой налогообложения, и было бы справедливее взимать налоги исходя из потребления индивидуума в течение его трудовой деятельности.

При введении налога государство обязательно определяет того, кто будет являться его плательщиком. Но действительность не всегда соответствует принятым законам, поскольку налог может быть переложен.

Существует возможность переложить налог назад, когда в результате налогообложения будет оказано влияние на заработную плату работников и спрос на рабочую силу, и переложить налог **вперед** на потребителей, когда налогообложение повлияет на цены.

Для того чтобы определить настоящего плательщика того или иного налога, экономистами используется термин «налоговое бремя». При этом для определения прогрессивности или регрессивности налоговой системы страны необходимо использовать реальные налоговые ставки, которые являются отношением суммы фактически уплаченного налога к общему доходу плательщика.

Анализ факторов, определяющих распределение налогового бремени в экономике, показывает, что не имеет значения, облагаются ли налогом производители или потребители. Налог в любом случае порождает изменение в относительных ценах, и именно это свойство рынка определяет, кто несет тяжесть налога. При этом главный фактор переноса налогового бремени – уровень конкуренции на рынке.

На *конкурентном рынке* степень переноса налога определяет эластичность спроса и предложения. В общем случае налог на потребителя переносится не полностью, однако, если предложение полностью эластичное или спрос полностью неэластичен, налог целиком оплачивается потребителем. Если предложение полностью неэластичное или спрос полностью эластичен, налог возлагается на производителей. Эти утверждения верны и для рынка труда.

При существовании на *рынке монополии* или наличия сговора на олигополистическом рынке ситуация усложняется. Степень переложения налогового бремени в данном случае будет зависеть от вида кривой предельных издержек и кривой спроса. Налог может быть переложен как наполовину, так и более чем на 100 %. Кроме того, в случае неконкурентного рынка определенное значение приобретает способ взимания налога: специальный или акциз (т.е. фиксированная сумма или процент стоимости). Производство будет выше при втором способе взимания налога. Распределение налогового бремени при *чистой олигополии* предсказать практически невозможно.

Существует много случаев, когда налоги, различные с управленческой точки зрения, оказываются равноценными с экономической точки зрения. Такими налогами являются налог на выпуск продукции (налог с продаж), пропорциональный подоходный налог и налог на добавленную стоимость. Это объясняется тем, что величина дохода и величина выпуска должны быть одинаковыми. Налог на заработную плату и налог на потребление также равноценны, так как введение и того и другого налога сокращает возможность потребления.

На распределение налогового бремени оказывают влияние и другие факторы. Налог, оказывающий влияние не на одну, а на несколько отраслей, будет иметь иные последствия. В этом случае необходимо рассмотрение общего равновесия в экономике.

Распределение налогового бремени может быть неодинаковым в долгосрочном и краткосрочном периодах, так как для некоторых изменений, происходящих в результате налогообложения, требуется много времени. На распределение налогового бремени оказывает влияние также тип экономики (открытая или закрытая).

Определенные сложности при исследовании распределения налогового бремени возникают еще и из-за того, что изменение государством одного налога сопровождается изменениями в других сферах экономической политики.

### **2.1.2. Распределение налогового бремени**

**Главное отличие налогов от всех остальных платежей состоит в том, что налоги носят обязательный характер, в то время как большинство трансфертов осуществляется на добровольной основе.**

В мировой экономической теории существует несколько определений содержания налога и его функций. Наиболее распространенной является позиция западной экономической теории, которая объясняет *налог* как плату за общественные услуги, предоставляемые государством своим гражданам. Поскольку государство производит общественные



блага, оно обязано накапливать финансовые ресурсы, получаемые в виде налогов, для покрытия расходов, т.е. использовать *корректирующее налогообложение*.

В отечественной литературе выражается другая точка зрения, которая определяет налог как обязательный, безэквивалентный платеж, нецелевой, возвратный лишь опосредованно. Такой подход больше характерен для нерыночных экономик.

Известный экономист Дж. Стиглиц считает, что налог является *неискажающим* только тогда, когда индивидуум не может предпринять что-либо, чтобы изменить свои налоговые обязательства. Это налоги, которые зависят от неизменяемых характеристик. Соответственно *искажающим* является налог, величину которого можно сократить. К примеру, любой налог на товар – искажающий, так как потребитель может изменить свои налоговые обязательства, сократив покупки соответствующего товара. Такой же характер носит любой налог на доход – сократить его можно, меньше работая или сберегая.

Государство должно оплачивать большое число расходов. Средства на эти цели поступают в основном за счет налогов, которые являются главным источником дохода для любых бюджетов. Устанавливая налоги, правительство определяет, каким образом необходимые ресурсы будут изыматься из предприятий и домашних хозяйств и вливаться в коллективное потребление и инвестиции. Средства, полученные от налогообложения, являются своего рода механизмом, с помощью которого реальные ресурсы трансформируются из частных благ в общественные.

Налоги оказывают определенное влияние на поведение людей в области потребления. Независимо от того, как приспособляются люди к существующей системе налогообложения, увеличение налогов ухудшает их положение. Вместе с тем действие одних налогов проявляется в меньшей степени, чем других. Не воздействуют на экономическую эффективность те налоги, взимание которых не зависит от поведения субъекта. Такие налоги называются *неискажающими*. Этими свойствами обладает только *паушальный* налог, все остальные налоги – искажающие.

Влияние любого налога может быть разложено на эффект дохода и эффект замещения. Эффект дохода означает, что при уплате налога в распоряжении индивидуума оказывается меньший доход, и он вынужден сократить свое потребление. Эффект замещения возникает тогда, когда потребитель сокращает потребление одного товара, которое облагается налогом, в пользу другого товара.

Паушальный налог воздействует на поведение потребителей только за счет эффекта дохода. Интересно, что по сравнению с другими нало-

гами паушальный налог не ухудшает положение индивидуума, обеспечивая при этом большие налоговые поступления государству. Таким образом, величина искажения, ассоциируемая с любым налогом, связана с размером эффекта замещения. Чем больше эффект замещения (т.е. чем проще заменить товар на другой), тем значительнее груз чистых потерь, т.е. разницы в доходах, которая может быть получена от паушального налога (по сравнению с искажающим налогом) при том же влиянии на уровень благосостояния потребителей.

Для налога на потребительские товары как эффект дохода, так и эффект замещения обычно ведут к уменьшению уровня потребления этих товаров.

Налог также влияет на поведение потребителя в отношении текущего и будущего потребления. Для заемщиков и эффект дохода, и эффект замещения ведут к увеличению займов (при предположении, что процентные платежи подлежат налогообложению). Для сберегающего индивидуума эффект дохода обычно ведет к росту сбережений, а эффект замещения – к уменьшению сбережений. Чистый эффект не ясен. Но даже если чистый эффект должен оставить сбережения неизменными, существует еще искажение, связанное с замещением между текущим и будущим потреблением вдоль индивидуальной кривой безразличия.

Часть бремени от любого налога на потребительский товар ложится на производителя, за исключением случая, когда эластичность предложения равна нулю. Чистые потери в данном случае возникают из-за того, что налог приводит к сокращению прибыли на величину, большую, чем увеличение дохода бюджета. Бремя большинства налогов несут как потребители, так и производители. Общие чистые потери зависят от эластичности спроса и предложения.

Наиболее традиционным является разделение налогов по экономическому содержанию на прямые (на прибыль, на доходы, на имущество) и косвенные (налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенные пошлины и т.д.).

Прямыми называются налоги, которыми непосредственно облагается имущество или доход налогоплательщика. Прямые налоги берутся с текущего (с заработной платы, прибыли) либо капитального дохода (за пользование землей, имуществом, природными ископаемыми).

Такой налог выплачивают производитель товара, получатель дохода, владелец недвижимости, поэтому прямые налоги иногда называют налогами на производство. Прямые налоги начисляются на доход, получаемый от использования земли, труда, капитала, и служат важнейшим инструментом воздействия на воспроизводство общественного капита-

ла. Примером прямого налога является подоходный налог, налог на прибыль организаций, на имущество и др.

Косвенные налоги – это налоги на товары и услуги, оплачиваемые в цене товара. Косвенные налоги основаны на косвенном обложении предметов потребления, т.е. это налоги на расходы (алкоголь, табак, золотые изделия и т.д.). Как правило, они включаются в цену товара.

Косвенные налоги обычно включаются в цену товара и в конечном итоге выплачиваются потребителем. Следовательно, этот налог фактически платит покупатель, а продавец товара, по существу, становится сборщиком таких налогов.

Каждый налог либо полностью закреплен за определенным уровнем бюджета, являясь его доходным источником (*собственный налог*), либо в определенной пропорции разделяется между разными уровнями (*регулирующий* или *закрепленный налог*).

Считается, что богатые люди могут избежать большей части налогов, используя лазейки в законодательстве. Эти несовершенства в законодательстве полностью искоренить невозможно, можно только «залатать» очевидные на данный момент. Необходимо понять суть налоговых лазеек, иначе стремление к справедливому налогообложению будет сведено на нет.

Существуют три главных принципа, лежащих в основе многих механизмов, с помощью которых люди могут попытаться на законном основании уменьшить свои налоговые обязательства:

- 1) **перемещение дохода;**
- 2) **отсрочка налогового платежа;**
- 3) **налоговый арбитраж.**

Перемещение дохода происходит при прогрессивных налогах, когда налогоплательщик, производящий уплату налога по высокой ставке, перемещает доход на лицо, платящее по низкой ставке. Наиболее популярный способ – перемещение активов детям. При налогообложении по линейной ставке этот способ теряет всякий смысл.

Уплата налогов откладывается исходя из того, что денежная единица сегодня ценнее, чем завтра, так что налоги, уплаченные в будущем, менее накладны, чем уплаченные сегодня. Для этого используются определенные бухгалтерские уловки, которые тем или иным способом отдалают дату сделки. Этими соображениями можно объяснить и нежелание владельца актива, цена которого растет, продать его.

Налоговый арбитраж приносит преимущество из-за различных налоговых режимов различных форм дохода от капитала, и особенно из-за положений, которые разрешают определенные виды доходов от капита-

ла оставлять необлагаемыми налогом до тех пор, пока индивидуум не произведет определенных действий.

Налоговым укрытием называется поведение налогоплательщика, направленное на сокращение налоговых обязательств. Однако для того, чтобы налоговое укрытие было действительно, необходимо, чтобы при этом преследовалось достижение какой-либо другой экономической выгоды, кроме налоговой.

Налоговые лазейки порождают искажающие эффекты, а выгоды часто не достаются тем, кому они предназначались. Налоговые выгоды специальных отраслевых лазеек (относящихся, например, к добыче нефти и газа) достаются собственникам неэластичных факторов в отрасли (земли, в которой залегают углеводороды), а не собственникам эластичных факторов (труда и капитала).

Трудно определить конечного получателя выгод и от особого режима для какой-либо отрасли. Такое положение может направить ресурсы в отрасль, но доход на мобильные факторы производства (капитал) останется при этом неизменным, что нельзя сказать о специфических факторах, не пригодных ни для чего другого. Собственниками выгод чаще всего становятся первоначальные владельцы капитала в отраслях с особым режимом, а не те, кто приходит на рынок после появления налоговый преимуществ. Все это и означает несправедливость.

### Контрольный тест

Вопрос	Ответы
1	2
1. Какое свойство оптимальной налоговой системы предполагает, что налоговая система не должна входить в противоречие с эффективным распределением ресурсов?	А) <i>Административная простота.</i> Б) <i>Экономическая эффективность.</i> В) <i>Гибкость.</i> Г) <i>Политическая ответственность.</i> Д) <i>Справедливость.</i>
2. Какое свойство оптимальной налоговой означает, что издержки, связанные с функционированием налоговой системы, должны быть минимальными?	А) <i>Административная простота.</i> Б) <i>Экономическая эффективность.</i> В) <i>Гибкость.</i> Г) <i>Политическая ответственность.</i> Д) <i>Справедливость.</i>

1	2
3. Какое свойство оптимальной налоговой означает ее способность быстро реагировать на изменяющиеся экономические условия?	А) <i>Административная простота.</i> Б) <i>Экономическая эффективность.</i> В) <i>Гибкость.</i> Г) <i>Политическая ответственность.</i> Д) <i>Справедливость.</i>
4. Какое свойство оптимальной налоговой системы предполагает горизонтальное и вертикальное равенство?	А) <i>Экономическая эффективность.</i> Б) <i>Гибкость.</i> В) <i>Политическая ответственность.</i> Г) <i>Справедливость.</i>
5. Какая функция, исходя из принципа Парето, утверждает, что налоговая система должна быть ориентирована на максимизацию суммарной полезности?	А) <i>Утилитаристская.</i> Б) <i>Роулсианская.</i> В) <i>Изоэластичная.</i>
6. Какая функция, исходя из принципа Парето, исходит из того, что налоговая система должна быть направлена на максимизацию благосостояния индивидуума, находящегося в наихудшем положении?	А) <i>Утилитаристская.</i> Б) <i>Роулсианская.</i> В) <i>Изоэластичная.</i>
7. На каком рынке степень переноса налога определяет эластичность спроса и предложения?	А) <i>На конкурентном рынке.</i> Б) <i>На рынке монополии.</i> В) <i>На рынке чистой олигополии.</i>
8. На каком рынке степень переложения налогового бремени будет зависеть от вида кривой предельных издержек и кривой спроса?	А) <i>На конкурентном рынке.</i> Б) <i>На рынке монополии.</i> В) <i>На рынке чистой олигополии.</i>
9. На каком рынке распределение налогового бремени предсказать практически невозможно?	А) <i>На конкурентном рынке.</i> Б) <i>На рынке монополии.</i> В) <i>На рынке чистой олигополии.</i>
10. В чем заключается главное отличие налогообложения от всех остальных платежей?	А) <i>Налоги носят обязательный характер.</i> Б) <i>Налогообложение осуществляется на добровольной основе.</i> В) <i>Налоги можно не платить.</i>

1	2
11. Какое налогообложение использует государство, обязанное накапливать финансовые ресурсы, получаемые в виде налогов, для покрытия расходов?	А) <i>Прямое.</i> Б) <i>Косвенное.</i> В) <i>Корректирующее.</i> Г) <i>Прогрессивное.</i>
12. Каким является налог, когда индивидуум не может предпринять что-либо, чтобы изменить свои налоговые обязательства?	А) <i>Искажающим.</i> Б) <i>Неискажающим.</i> В) <i>Корректирующим.</i> Г) <i>Косвенным.</i>
13. Каким является налог, величину которого можно сократить?	А) <i>Искажающим.</i> Б) <i>Неискажающим.</i> В) <i>Корректирующим.</i> Г) <i>Косвенным.</i>
14. Как называются налоги, которыми непосредственно облагается имущество или доход налогоплательщика?	А) <i>Искажающие.</i> Б) <i>Прямые.</i> В) <i>Косвенные.</i> Г) <i>Неискажающие.</i>
15. Как называются налоги на товары и услуги, оплачиваемые в цене товара?	А) <i>Искажающие.</i> Б) <i>Прямые.</i> В) <i>Косвенные.</i> Г) <i>Неискажающие.</i>

## 2.2. Налоговая система и налоговая реформа в России

### 2.2.1. Структура доходов бюджетной системы РФ

Современная налоговая система Российской Федерации базируется на требованиях рыночных отношений с учетом перспектив социально-экономического развития. До перестройки взаимоотношения государства с юридическими и физическими лицами основывались на административно-централизованных формах хозяйствования. Поскольку государство являлось собственником средств производства, оно управляло экономикой, изымая в бюджет до 80–90% всей прибыли, создаваемой предприятиями. Доля бюджета государства достигала 60% националь-

ного дохода. Действовавшая система налогообложения была направлена на перераспределение средств от экономически сильных субъектов к слабым. Между бюджетами разного уровня возникали споры из-за доходов, так как не было четкого разграничения поступлений между ними.

Формирование рыночных отношений в России привело к необходимости серьезного реформирования налоговой системы. На сегодняшний день по своей структуре и построению российская налоговая система такая же, что и распространенные в мировой практике системы налогообложения. На территории России в настоящее время взимается несколько десятков налогов и сборов, что позволяет государству решать разнообразные задачи и реализовывать различные функции.

**Новизна налоговой системы России проявляется в том, что она**

- базируется на правовой основе – Налоговом кодексе РФ (НК РФ);
- построена по единым принципам;
- имеет единый механизм исчисления и сбора налогов;
- включает новые налоги и предусматривает существенные изменения в порядке исчисления налоговых льгот;
- устанавливает четкую последовательность при уплате налогов;
- обеспечивает более справедливое распределение налогового бремени между отдельными категориями получателей дохода;
- представляет собой сочетание двух основных видов налогов – прямых и косвенных.

Структурно налоговая система Российской Федерации состоит из следующих элементов:

• **налогового права России.** Страна имеет федеративное государственное устройство, поэтому все нормативно-правовые акты, регулирующие налоговые отношения, кодифицированы в Налоговом кодексе РФ и разделяются по уровням органов государственной власти на федеральные, региональные и местные законы и нормативные акты органов исполнительной власти;

• **субъектов** налоговой системы, к которым относятся:

- налогоплательщики;
- налоговые агенты;
- налоговые органы;
- сборщики налогов;
- третьи лица;
- банки и кредитные учреждения;

• **налоговых отношений**, которыми связаны субъекты системы.

Под налоговыми отношениями понимаются властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в России, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового

контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения

• **налогов и сборов**, которые являются предметом налоговых отношений.

Если соединить все элементы налоговой системы, то можно сделать вывод, что налоговая система России представляет собой совокупность субъектов, которые связаны налоговыми отношениями по поводу взимания налогов и сборов на основе действующего налогового права.

**Налоговые доходы**, являющиеся основным источником дохода бюджета, разделяются на **собственные**, поступающие в один уровень бюджетной системы, и **регулирующие (закрепленные)**, которые в определенной пропорции разделяются между всеми уровнями бюджета.

Налоговым кодексом РФ определены 8 федеральных налогов, 3 – региональных и 2 – местных. Учитывая, что в нашей стране бюджетная система построена с учетом федеративного устройства государства, налоговая система включает налоги, поступающие в какой-либо один уровень бюджетной системы, а также налоги, которые делятся между бюджетами.

Согласно ст. 13 Налогового кодекса РФ **к федеральным налогам и сборам относятся:**

- 1) налог на добавленную стоимость (НДС);
- 2) акцизы<sup>1</sup>;
- 3) налог на прибыль организаций;
- 4) налог на доходы физических лиц (НДФЛ)<sup>2</sup>;
- 5) налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ);
- 6) водный налог;
- 7) сбор за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- 8) госпошлина.

---

<sup>1</sup> Слово «акциз» имеет латинские корни и восходит к глаголу «обрезать». Акциз – налог, которым облагаются некоторые виды товаров и услуг – как правило, предметы роскоши и предметы не первой необходимости. Будучи косвенным налогом, он включается в цену товар. Акциз – «родной брат» пошлины и таможенных сборов, но собирается в отличие от них с отечественного производителя за право торговать внутри страны. Эти «родственники» являются древнейшими видами налогов и применяются уже не одну тысячу лет.

<sup>2</sup> В Дании наивысшая ставка подоходного налога равняется 68%. С учетом 1%-го налога на имущество общий подоходный налог может в исключительных случаях превысить 100%! Страна с самой низкой ставкой подоходного налога – Бахрейн. В Катаре подоходный налог вообще не взимают.



Согласно ст. 14 Налогового кодекса РФ *к региональным налогам относятся:*

- 1) налог на имущество организаций;
- 2) налог на игорный бизнес;
- 3) транспортный налог.

В соответствии со ст. 15 Налогового кодекса РФ *местные налоги включают:*

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) торговый сбор.

К федеральным налогам относятся наиболее существенные доходные источники – НДС, большинство акцизов, большая часть налога на добычу природных ископаемых, таможенные пошлины, водный налог, госпошлины. К налогам, которые делятся между бюджетами разных уровней, относятся налог на прибыль, НДФЛ, налоги на малый бизнес и другие налоги. Так, налог на прибыль делится следующим образом: предприятие-налогоплательщик платит 20 % от прибыли, из которых в федеральный бюджет идет 2,0 % налога, а 18,0 % достается бюджету региональному.

Существуют также *специальные налоговые режимы*, которые могут предусматривать введение дополнительных федеральных налогов. Порядок установления таких налогов и порядок введения в действие и применения специальных налоговых режимов определяются Налоговым кодексом РФ. Специальные налоговые режимы могут предусматривать освобождение от обязанности по уплате отдельных федеральных, региональных и местных налогов и сборов.

К специальным налоговым режимам относятся:

- *упрощенная система налогообложения для субъектов малого бизнеса;*
- *система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД);*
- *единый сельскохозяйственный налог;*
- *система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.*
- *патентная система налогообложения.*

*Федеральные налоги и сборы*, установленные Налоговым кодексом РФ и обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации, включают: НДС, акцизы, НДФЛ, налог на прибыль организаций, НДСПИ, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, государственная пошлина.

*Региональные налоги* устанавливаются Налоговым кодексом РФ и законами субъектов РФ и обязательны к уплате на территории соответствующего субъекта: налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес.

*Местные налоги* устанавливаются НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязательны к уплате на территории соответствующего муниципального образования. К ним относятся земельный налог, налог на имущество физических лиц, торговый сбор.

Таким образом, в России действует трехуровневая налоговая система.

К *первому уровню* относятся федеральные налоги и сборы, которые взимаются на территории всей страны и регулируются российским законодательством и нормативными актами федеральных исполнительных органов власти. До 2005 г. ежегодно законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год устанавливались нормы отчислений от регулируемых налогов в региональные бюджеты. С внесением изменений в Налоговый кодекс РФ на среднесрочный период закрепились ставки основных налогов, которые распределяются между несколькими бюджетами.

*Второй уровень* – налоги краев, областей, автономной области, автономных округов, регионов и республик в составе Российской Федерации.

*Третий уровень* – местные налоги. Помимо земельного налога и налога на имущество физических лиц к местным налогам относятся регистрационные сборы с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, курортные сборы и др.



Рис. 2.1. Состав неналоговых доходов бюджета

Помимо общих налогов в России взимаются также *целевые налоги*, поступающие в специальные бюджетные и внебюджетные фонды. Наиболее важными из них являются социальные платежи, направляемые в государственные внебюджетные фонды социального страхования: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, фонды обязательного медицинского страхования. Это страховые взносы во внебюджетные фонды, размеры которого в настоящее время составляют 30% (плюс к этой ставке причисляются отчисления предприятий (организаций) на травматизм.

Доходы бюджета *состоят из нескольких частей. Основная – это налоги, однако есть и другие составляющие – неналоговые доходы, безвозмездные перечисления. Первая часть – налоги. Они составляют примерно 90% всех доходов федерального бюджета. Вторая часть доходной части бюджета – неналоговые доходы (рис. 2.1). К ним относятся все те доходы, которые собираются государством за счет владения и использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой ответственности (штрафы, конфискации, компенсации, возмещение вреда), часть доходов от деятельности государственных предприятий и т.д.*

*Третья часть доходов бюджета – безвозмездные перечисления. Это финансовая помощь из бюджетов вышестоящего уровня бюджетам нижестоящим.*

### **2.2.2. Налоговая реформа в Российской Федерации**

Доходы, заложенные в бюджете 2006 г., получены во многом благодаря проведенной в 2000–2005 гг. налоговой реформе, целями которой были:

- 1) обеспечение сбалансированности бюджетной системы;
- 2) снижение налоговой нагрузки;
- 3) снижение долговой нагрузки;
- 4) концентрация на приоритетах;
- 5) рост налоговой дисциплины.

*Основными направлениями налоговой реформы 2000–2005 гг. являлись:*

- 1) отмена оборотных налогов и налога с продаж;
- 2) введение плоской шкалы подоходного налога – 13 %;
- 3) снижение НДС, налога на прибыль, единого социального налога (ЕСН);

4) упорядочение налогов на природные ресурсы, налога на добычу природных ископаемых;

5) упрощение налогов на малый бизнес.

Суть реформы состояла в упрощении налоговой системы, повышении прозрачности налоговых процедур и, главное, сокращении совокупного налогового бремени для бизнеса при росте налоговой дисциплины. При этом Правительству РФ постоянно приходилось решать противоречивую задачу: необходимо снижать налоги, но нельзя сокращать доходы бюджетной системы, поскольку именно они являются экономической основой для предоставления населению общественных благ. Решается такая экономическая задача за счет расширения доходной базы в условиях экономического роста: при сокращении налоговых ставок доходы бюджета в абсолютных размерах растут.

В целях стимулирования предпринимательства происходит постепенное сокращение либо отмена целого ряда налогов. За прошедшее десятилетие снизились ставки важнейших налогов – налога на прибыль с 32 до 24%; НДС – вместо прогрессивной шкалы (от 12 до 35%) введена единая ставка в 13%; снижена основная ставка НДС с 28 до 20%, а потом и до 18%, а также ЕСН с 35,6 до 26%.

Отменены «дорожные» налоги – на пользователей автомобильных дорог, на приобретение горючесмазочных материалов, а также налоги с продаж, на содержание объектов социально-культурной сферы и многие другие. Существенно упрощены налоги на малый бизнес.

Отменен налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения. При этом увеличен вдвое налог на игровой бизнес.

*О снижении налоговой нагрузки на предпринимателей и граждан свидетельствует и снижение доли доходов бюджета по отношению к ВВП. До «перестройки» в федеральном бюджете консолидировалось около половины ВВП, как это сейчас происходит во Франции, Германии, а в Скандинавских странах еще больше – две трети валового продукта. В настоящее время доля консолидированного бюджета России – около трети ВВП (31%), еще около 6% аккумулируется во внебюджетных государственных страховых фондах, поэтому совокупная нагрузка на отечественного товаропроизводителя сократилась по сравнению с доперестроечным периодом и стала сопоставимой с налоговой нагрузкой в европейских странах.*

В этих условиях наблюдается постоянный рост доходов федерального бюджета (в абсолютном выражении). Он происходит в основном за счет налогов на внешнеэкономическую деятельность (таможенные пошлины), налогов за пользование природными ресурсами и налога на прибыль предприятий и организаций.

### **Налоговые курьезы**

*Более 300 лет назад в России был введен знаменитый налог на бороду: Петр I повелел оценивать дворянские бороды в 60 р., первостатейные купеческие – в 100 р., рядовые торговые – в 60 р. и холопы – в 30 р. Крестьянин у себя в деревне носил бороду даром, но при въезде в город, как и при выезде, платил за нее 1 коп.*

*Еще одно изобретение Петра I – налог на бани. По указу 1704 г. думные люди и первостатейные купцы должны были платить с домашних бань по 3 р., простые дворяне, купцы и всякие разночинцы – по 1 р., крестьяне – по 15 коп. Или плати, или не мойся.*

*Римский император Веспасиан, который правил в 70-х годах, ввел налог на туалеты. Именно с того времени существует выражение «Деньги не пахнут». Когда сын Веспасиана упрекнул отца в том, что он ввел налог на общественные уборные, Веспасиан поднес к его носу деньги, поступившие по этому налогу. Для римлян этот налог стал обязательным – они не смогли отказать себе в удовольствии пользоваться шикарными мраморными туалетами, поскольку туда, как и в знаменитые термы, ходили не только по прямой надобности, но и ради встреч и бесед.*

*В Вюртемберге в XVIII в. брали налог на воробьев. С хозяина каждого дома требовали уничтожить дюжину воробьев, за что он получал 6 крейцеров. Если же кто-то был не в состоянии учинять насилие, с него брали налог в размере 12 крейцеров. Для того чтобы уклониться от уплаты этого налога, жители покупали нужное количество дохлых воробьев у подпольных торговцев, которые доставали их на городской свалке.*

*Налог на мир до сих пор удерживают в Гвинейской Республике. Каждый год без войны там оценивают в 700 бельгийских франков.*

*Налог на бездетность – самый известный налог в СССР. Он был введен в 1941 г. с целью мобилизации дополнительных средств для оказания помощи многодетным матерям. Этот налог не имеет аналогов в истории, и удерживался только в СССР и Монголии.*

*Налог на тень взимается в Венеции с 1993 г. Под налог попали навесы и зонтики, которые принадлежат магазинам и кафе, тень от которых падает на коммунальную собственность – землю. Кстати, еще в Византии платили «налог на воздух», размер которого зависел от размера здания.*

*Налогом на секс в Бельгии облагаются владельцы витрин, в которых стоят проститутки, в квартале «красных фонарей». Налог приносит бюджету порядка 4 млн франков.*

*Гипсовый налог платят в Австрии горнолыжники при каждом спуске с горы. Полученные средства передаются австрийским клини-*

кам. Согласно статистике в австрийских Альпах ежегодно получают травмы около 150 тыс. лыжников, и на их лечение тратится примерно 1 млрд шиллингов в год.

### Контрольный тест

Вопрос	Ответы
1	2
1. Какое название носят налоги, поступающие в один уровень бюджетной системы?	А) <i>Собственные.</i> Б) <i>Регулирующие.</i> В) <i>Неналоговые.</i>
2. Какое название носят налоги, которые в определенной пропорции разделяются между всеми уровнями бюджета?	А) <i>Собственные.</i> Б) <i>Регулирующие.</i> В) <i>Неналоговые.</i>
3. Какие налоги относятся к федеральным налогам и сборам?	А) <i>Налог на прибыль.</i> Б) <i>Акцизы.</i> В) <i>Транспортный налог.</i> Г) <i>Земельный налог.</i> Д) <i>Водный налог.</i> Е) <i>Налог на игорный бизнес.</i> Ж) <i>Налог на имущество физических лиц.</i>
4. Какие налоги относятся к региональным налогам?	А) <i>Налог на прибыль.</i> Б) <i>Акцизы.</i> В) <i>Транспортный налог.</i> Г) <i>Земельный налог.</i> Д) <i>Водный налог.</i> Е) <i>Налог на игорный бизнес.</i> Ж) <i>Налог на имущество физических лиц.</i>
5. Какие налоги относятся к местным налогам?	А) <i>Налог на прибыль.</i> Б) <i>Акцизы.</i> В) <i>Транспортный налог.</i> Г) <i>Земельный налог.</i> Д) <i>Водный налог.</i> Е) <i>Налог на игорный бизнес.</i> Ж) <i>Налог на имущество физических лиц.</i>

1	2
6. Сколько уровней в налоговой системе России?	А) 2. Б) 3. В) 4.
7. Как называются налоги, поступающие в специальные бюджетные и внебюджетные фонды?	А) <i>Федеральные.</i> Б) <i>Целевые.</i> В) <i>Обязательные.</i>
8. Из каких частей состоят доходы бюджета?	А) <i>Налоговые доходы.</i> Б) <i>Неналоговые доходы.</i> В) <i>Безвозмездные перечисления.</i>
9. Как называется финансовая помощь из бюджетов вышестоящего уровня бюджетам нижестоящим?	А) <i>Адресная помощь.</i> Б) <i>Безвозмездные перечисления.</i> В) <i>Неналоговые доходы.</i>

## 2.3. Бюджетная политика современной России

### 2.3.1. Содержание бюджетной политики

Бюджетная политика – это совокупность принимаемых решений, осуществляемых органами законодательной (представительной) и исполнительной власти, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства.

Бюджетная политика является частью финансовой политики государства и как таковая выступает средством осуществления экономической и социальной политики государства.

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

Функциональный аспект бюджетной политики включает:

- политику в области доходов бюджета (фискальную);
- политику в области расходов бюджета;
- политику в области обеспечения сбалансированности бюджета;

- политику эффективного управления государственным, муниципальным долгом;
- политику в области межбюджетных отношений.

Временной аспект бюджетной политики состоит из бюджетной стратегии, рассчитанной на перспективу, и бюджетной тактики, ориентированной на проведение мероприятий в конкретном финансовом периоде.

Бюджетная политика осуществляется как на государственном, так и на субфедеральном (региональном) и муниципальном уровнях. Без самостоятельной, продуманной и результативной бюджетной политики не может быть обеспечена финансово-бюджетная самостоятельность ни государственного, ни территориального, ни муниципального образований.

Основу бюджетной политики составляют стратегические направления экономической и социальной политики государства. Именно они определяют размеры и пропорции централизуемых государством финансовых ресурсов, перспективы использования бюджетных средств в интересах решения главных социальных и экономических задач государства. В условиях рынка бюджетная политика – главный рычаг определения основных направлений экономического воздействия государства на общественное производство.

Главное требование для обеспечения эффективности бюджетной политики – научный подход к ее разработке, учитывающий реальное состояние экономики, финансов и бюджетной системы страны.

Результативность бюджетной политики во многом зависит также от соблюдения двух условий:

- политической стабильности в стране;
- высокого уровня профессионализма работников бюджетной сферы.

В разработке бюджетной политики участвуют законодательные (представительные) и исполнительные органы власти. Специфика конституционного строя современной России обусловила то, что приоритет в разработке бюджетной политики принадлежит Президенту РФ.

Инструментами реализации бюджетной политики выступают бюджетное право и бюджетный механизм.

### **2.3.2. Основные направления бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017–2018 годов**

Основные направления бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов разработаны в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации с учетом итогов реализации бюджетной политики в период до 2015 года.



## ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В 2014 ГОДУ И ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 2015 ГОДА

Реализация бюджетной политики в 2014 году и первой половине 2015 года осуществлялась в **качественно новых экономических условиях**. Падение цен на традиционные товары российского экспорта, введение экономических санкций и замедление потенциальных темпов роста российской экономики на фоне накопившихся структурных дисбалансов определяют внешние и внутренние условия, не соответствующие тем ожиданиям, которые закладывались при формировании бюджета на предшествующую трехлетку.

В условиях стремительного роста волатильности на финансовом рынке в конце 2014 года главной задачей экономической политики стало сохранение финансовой стабильности. Немаловажную роль в этом сыграла и бюджетная политика. Своевременные решения по рекапитализации банковской системы и повышению потолка государственной гарантии по розничным депозитам позволили укрепить доверие к банковской системе. В результате ситуация на финансовом рынке стабилизировалась, волатильность курсовой динамики заметно снизилась, отток вкладов из банковской системы сменился притоком, неопределенность в девальвационных ожиданиях экономических агентов уменьшилась, благодаря чему в конечном счете удалось избежать более глубокого и продолжительного шока.

По мере стабилизации ситуации в финансовой системе в начале 2015 года акцент государственной экономической политики сместился на смягчение негативных последствий от резкого изменения внешних условий на реальный сектор экономики. Пакет первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, с одной стороны, позволил в некоторой степени демпфировать эффект резкого роста процентных ставок для наиболее уязвимых секторов российской экономики, а в части социальной политики сосредоточить ресурсы на поддержке наиболее уязвимых слоев населения – пенсионеров.

При этом важная роль в реализации мер поддержки экономики и социальной сферы отводится сформированному в составе федерального бюджета **«антикризисному фонду»**, средства которого используются по решениям Правительства Российской Федерации на реализацию дополнительных мер по поддержке отраслей экономики, малого и среднего предпринимательства, рынка труда, монопрофильных муниципальных образований, а также социальной поддержке граждан.

Принятие комплекса антиинфляционных мер в бюджетной политике – отказ от индексации зарплат и части социальных выплат до «разо-

гретой» валютным курсом инфляции – купировали риски раскручивания инфляционной спирали, выступив «якорем» для инфляционных ожиданий по экономике.

Таким образом, **своевременная реализация антикризисного бюджетного маневра** наряду с другими элементами государственной экономической политики позволили быстро стабилизировать ситуацию на финансовом рынке и минимизировать негативные последствия для реального сектора. Уже на рубеже первого и второго кварталов российская экономика практически завершила структурную адаптацию к внешним шокам, а, соответственно, исчерпался и негативный импульс от корректировки внутреннего спроса, необходимого для такой подстройки. Ко второму полугодью по мере дальнейшего снижения инфляционных ожиданий на фоне проведения консервативной политики по индексации бюджетных расходов стал ослабевать и негативный циклический импульс.

Важно отметить, что именно **ответственный подход к бюджетной политике в предыдущие годы** в части ограничения расходов и сбережения избыточных нефтегазовых доходов **позволил в 2014 - 2015 годах провести антикризисный бюджетный маневр** без сокращения действующих социальных обязательств. Кроме того, реализация подобного подхода основывалась на использовании значительного объема накопленных резервов.

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов, определения финансовых возможностей для реализации государственных программ, оценки бюджетных рисков и своевременной проработки мер по их минимизации с 2015 года в Бюджетный кодекс включено требование о разработке и представлении в законодательные органы одновременно с проектом бюджета проекта **долгосрочного бюджетного прогноза**.

К итогам реализации бюджетной политики в 2014 году можно отнести то, что начиная с 2014 года осуществлен переход на принцип планирования и исполнения федерального бюджета на основе **государственных программ**. Охват расходов федерального бюджета показателями государственных программ составил около 57% (неохваченными остались расходы на обеспечение обороноспособности страны, развитие Крымского федерального округа, межбюджетные трансферты бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации, деятельность законодательных и судебных органов и ряд других расходов).

В целях интеграции процессов формирования бюджета и государственных программ были внесены изменения в Бюджетный кодекс, устанавливающие одновременное представление в Государственную Ду-

му Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и проектов паспортов (изменений в паспорта) государственных программ.

Наряду с этим установлена обязательность, начиная с 2016 года, формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации в «программном» формате. При этом вопрос составления местных бюджетов муниципальных образований на основе муниципальных программ отнесен к полномочиям субъекта Российской Федерации.

В рамках решения задачи по созданию условий для улучшения качества **государственных и муниципальных услуг** была продолжена работа по формированию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств.

В этой части с целью унификации и систематизации государственных (муниципальных) услуг, оказываемых государственными (муниципальными) учреждениями, принято постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. № 151, согласно которому базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ формируются и ведутся федеральными органами исполнительной власти в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», доступ к которой осуществляется через Единый портал бюджетной системы Российской Федерации ([www.budget.gov.ru](http://www.budget.gov.ru)).

К началу 2015 года сформировано 29 базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ. В соответствии с ними в целях обеспечения единых подходов для определения государственных (муниципальных) услуг, возможности их сравнения и анализа по объему, качеству и иным показателям в 2015 году должны быть сформированы ведомственные перечни государственных и муниципальных услуг и работ.

В рамках мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов проведена работа по формированию нормативно-правовой базы в области **государственных закупок**. Приняты правовые акты, регулирующие нормирование затрат на обеспечение функций органов власти и казенных учреждений.

В целях повышения контроля за использованием целевых средств и повышения ликвидности счета федерального бюджета в 2015 году введены по решению Правительства Российской Федерации процедуры предоставления средств из федерального бюджета в форме субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям, субсидий федеральным государственным унитарным предприятиям на осуществление капитальных вло-

жений), бюджетных инвестиций и взносов в уставные капиталы юридических лиц, а также авансовых платежей по отдельным государственным контрактам на поставку товаров (работ, услуг), сумма которых превышает 1 млрд рублей, при условии осуществления операций с ними на лицевых счетах в Федеральном казначействе.

В 2015 году значительно расширен перечень межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, перечисление которых из федерального бюджета осуществляется в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются межбюджетные трансферты.

Повышению эффективности управления ресурсами способствовало **создание новых механизмов финансирования развития инфраструктуры.**

По состоянию на 1 июня 2015 года распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р утверждены одиннадцать самоокупаемых инфраструктурных проектов, предусматривающих финансирование за счет средств Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ) в общей сумме 815,0 млрд. рублей, в семь из которых средства ФНБ в общей сумме 352,1 млрд. рублей (8,8% объема ФНБ) уже направлены.

Кроме того, разработана унифицированная электронная форма обоснования расходов федерального бюджета на финансирование инвестиционных проектов – «Паспорт комплексного инвестиционного проекта». Данная форма описывает структуру расходов федерального бюджета в части реализации комплексного инвестиционного проекта и позволяет минимизировать один из существенных рисков, возникающих при реализации инфраструктурных проектов – создание невостребованной инфраструктуры или ее низкая загрузка.

В июне 2014 года Правительство Российской Федерации изменило правила инвестирования средств ФНБ, увеличив с 40 до 60% лимит средств ФНБ, которые могут использоваться для финансирования инфраструктурных проектов в Российской Федерации.

На фоне изменяющихся условий внешнеэкономической конъюнктуры важной задачей в сфере межбюджетного регулирования являлось **содействие в обеспечении сбалансированности региональных и местных бюджетов,** снижении рисков неисполнения первоочередных расходных обязательств.

В 2014 году распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности осуществлялось с учетом изменений доходов субъектов

Российской Федерации в связи с образованием консолидированных групп налогоплательщиков.

При реализации в 2014 году положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года Минфином России осуществлялся мониторинг сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и по его итогам приняты меры об оказании дополнительной финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

В 2014 году принято постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», устанавливающее новые общие правила предоставления межбюджетных субсидий, которыми предусматривается ужесточение дисциплины главных распорядителей средств федерального бюджета по предоставлению субсидий, а также введение мер финансовой ответственности субъектов Российской Федерации за нарушение условий соглашений об их предоставлении.

В 2014 году из федерального бюджета впервые была предоставлена единая субвенция бюджетам субъектов Российской Федерации, сформированная на основе 9 субвенций, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2013 г. № 1456-р.

В 2014–2015 годах обеспечено предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации в целях частичного замещения долговых обязательств субъектов Российской Федерации по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам субъектов Российской Федерации на условиях реализации ряда рекомендованных Минфином России мероприятий по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов, в том числе:

- сохранение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации на уровне, утвержденном на год предоставления кредита, и его поэтапное снижение к 1 января 2017 года до 10% суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений за 2016 год;
- поэтапное сокращение доли общего объема долговых обязательств субъекта Российской Федерации по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам субъекта Российской Федерации к 1 января 2017 года до уровня 50% суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений за 2016 год.

Федеральным казначейством в 2015 году продолжена работа по предоставлению бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), а также осуществляется эксперимент по предоставлению бюджетных кредитов муниципальным образованиям.

В связи с изменением в 2014 году организации местного самоуправления, предусматривающим возможность образования по решению субъекта Российской Федерации новых видов муниципальных образований (городского округа с внутригородским делением и внутригородского района), а также перераспределением вопросов местного значения между муниципальными районами и сельскими поселениями, в бюджетное законодательство Российской Федерации внесены изменения, предусматривающие включение с 2015 года в бюджетную систему Российской Федерации бюджетов новых видов муниципальных образований, создание условий для обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных районов и сельских поселений и уточняющие подходы к межбюджетному регулированию и организации межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях.

В целях реализации Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» проводились мероприятия по:

- оказанию в 2014 году финансовой помощи Республике Крым и городу федерального значения Севастополю в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации;

- интеграции бюджетной системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя в бюджетную систему Российской Федерации (реализация «дорожной карты» по интеграции бюджетной системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя в бюджетную систему Российской Федерации), в том числе оказанию помощи в формировании бюджетов Республики Крым и города федерального значения Севастополя и местных бюджетов на 2015 год в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Одним из направлений повышения эффективности бюджетных расходов является **улучшение качества работы контрольных органов.**

В целях внедрения единой методики осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и внутреннего финансового аудита постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193 были утверждены Правила осуще-

ствления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, а также разработаны методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля и методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового аудита.

Кроме того, были внесены изменения в правила осуществления Росфиннадзором полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, направленные на совершенствование процедур контроля в части назначения внеплановых проверок, разграничения процедур исполнения контрольных мероприятий, а также на обеспечение нового полномочия Росфиннадзора по проверке деятельности региональных и муниципальных органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по контролю в сфере закупок.

В рамках работы по совершенствованию контрактной системы в сфере закупок проработаны новые положения Кодекса об административных правонарушениях, устанавливающие конкретный состав финансовых нарушений в сфере закупок и применение санкций за них (максимальные штрафы, дисквалификация), которые сейчас квалифицируются как неэффективное использование бюджетных средств.

С 2014 года началось масштабное создание и внедрение компонентов **государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»** в бюджетный процесс.

Осуществлен переход на электронный юридически значимый документооборот в рамках формирования федерального бюджета и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета между Минфином России и всеми главными администраторами средств федерального бюджета, а также органами, обеспечивающими согласование принятия решений. К бюджетным данным предоставлен доступ Счетной палате Российской Федерации, Аппарату Правительства Российской Федерации.

Внедрен новый порядок формирования и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и лимитов бюджетных обязательств на основе обоснований бюджетных ассигнований. Это позволило повысить качество и обоснованность принимаемых решений по внесению

изменений в сводную бюджетную роспись и лимиты бюджетных обязательств, актуальность информации, характеризующей количественные показатели реализации государственных программ в разрезе их подпрограмм и мероприятий, а также непрограммной деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Автоматизирован процесс и внедрен пообъектный учет исполнения бюджета по федеральной адресной инвестиционной программе (далее - ФАИП). Это позволило сократить срок принятия решений о внесении изменений в данные об объектах ФАИП, приводящих к внесению изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета и лимиты бюджетных обязательств, более чем на 20 дней (или 20%), минимизировать сроки формирования отчетности, а также обеспечить достоверность информации о кассовом исполнении ФАИП.

В целях расширения границ общественного контроля за эффективностью расходов федерального бюджета на Едином портале начиная с 2014 года обеспечено формирование и ведение реестра соглашений (договоров) о предоставлении всех видов субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров (работ, услуг), бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетам субъектов Российской Федерации.

В 2014 году была продолжена работа по **повышению открытости и понятности бюджетов**. Ее конечной целью является выстраивание «сквозной» системы открытости деятельности государственных органов, к важнейшим приоритетам которой относятся повышение информационной открытости и понятности действий органов власти, предоставление органами власти открытых данных, обеспечение прозрачности и подотчетности государственных расходов, закупок и инвестиций, реализация эффективной системы общественного контроля.

В 2014 году разработан «Бюджет для граждан» к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов, при этом особое внимание было уделено включению в указанный документ общественно значимых проектов, выделению целевых групп граждан, для которых предназначена информация, использованию новых подходов к визуализации информации, наличию информации о направлениях расходов в рамках государственных программ.

По направлению «Открытый бюджет» федеральных органов исполнительной власти был разработан унифицированный макет модуля



«Открытый бюджет» ведомства, размещаемого на его официальном сайте и на Едином портале. Цель модуля – информирование граждан о направлениях расходования средств каждого ведомства.

В 2014 году Минфин России во второй раз провел комплексный анализ деятельности субъектов Российской Федерации по повышению прозрачности бюджетов и бюджетного процесса. По сравнению с 2013 годом количество регионов, подготовивших «бюджеты для граждан» либо в формате брошюр и презентационных материалов, либо разработавших соответствующие информационные порталы, возросло с 46 до 77. Результаты работы по повышению открытости бюджетных данных нашли отражение в подготовленном Докладе о лучших практиках в области федерального, региональных и местных бюджетов для граждан, размещенном на сайте Минфина России.

В 2014 году приняты изменения в Бюджетный кодекс, направленные на систематизацию и повышение прозрачности бюджетного процесса и вступающие в силу с 1 января 2016 года:

- оптимизировано количество оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись по инициативе Государственной Думы;
- предусмотрено формирование и ведение в системе «Электронный бюджет» реестров источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что позволит систематизировать платежи, являющиеся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе платежи за оказание государственных и муниципальных услуг, обеспечить корректность формирования первичных учетных документов о начислении доходов и распоряжений о переводе денежных средств;
- исключен код классификации операций сектора государственного управления из состава кодов классификации, поскольку детализация по этим кодам приводит к значительному объему бюджетной информации, который не востребован для операций, связанных с учетом и распределением доходов бюджетов, осуществлением расходов бюджетов, учета источников финансирования дефицитов бюджетов.

## **ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА 2016–2018 ГОДЫ**

Разработка и утверждение Правительством Российской Федерации уточненных Основных направлений деятельности на период до 2018 года предопределили существенные особенности реализации бюджетной политики в плановом периоде.

Бюджет как основной инструмент экономической политики государства призван **активизировать в предстоящие годы структурные изменения в экономике.**

В настоящее время формируются фундаментальные предпосылки для реструктуризации российской экономики. С одной стороны, происходит перераспределение национального дохода от населения к корпоративному сектору, что создает финансовую базу для потенциальных инвестиций. С другой стороны, корректировка валютного курса и последующее изменение уровня цен отчасти способствуют исправлению некоторых из накопившихся структурных перекосов, обеспечивая перемещение финансовых и трудовых ресурсов в торговые секторы, где доходность на вложенный капитал заметно выросла.

В то же время ввиду жестких ресурсных ограничений – как по трудовым, так и по финансовым ресурсам – реализовать преимущества, которые предоставляет ослабление валютного курса, возможно лишь за счет перераспределения ограниченных бюджетных ресурсов. В случае отсутствия адаптации объемов внутреннего спроса со стороны государства возрастает риск дальнейшего структурного вытеснения частного сектора, что неминуемо приведет к снижению эффективности распределения ресурсов в экономике, а значит и перспектив ее роста.

Таким образом, потребность структурной перестройки экономики определяет **необходимость приведения уровня бюджетных расходов в соответствие с новыми реалиями.** Бюджет не должен вытеснять частную экономику ни в части расходов, ни в части конкуренции за ресурсы на финансовых рынках, поэтому необходимо сворачивание разовых антикризисных мер, которые в текущем году реализуются как реакция на внешнеэкономические шоки.

Базовым инструментом обеспечения сглаживания динамики номинального объема бюджетных расходов по-прежнему должны являться **«бюджетные правила».**

Исходя из принципов ответственной бюджетной политики и с учетом положений бюджетного законодательства предлагается общий объем расходов федерального бюджета сократить по сравнению с утвержденными в предыдущем бюджетном цикле параметрами только на величину условно утверждаемых расходов в 2016 году и условно утверждаемых расходов, превышающих 2,5% общего объема расходов, в 2017 году, и рассчитать объем расходов на 2018 год по «бюджетным правилам».

Это позволит минимизировать колебания совокупного объема расходов федерального бюджета в номинальном выражении в ближайшие три года, что на фоне прогнозируемой стабилизации цен на нефть и вос-

становления экономической активности обеспечит постепенное снижение дефицита федерального бюджета, для финансирования которого в 2016–2017 годы, вероятно, потребуется использование почти всех накопленных в Резервном фонде средств.

В то же время **ограничение темпов роста расходов в номинальном выражении** при применении предусмотренных законодательством Российской Федерации подходов к индексации основных социальных выплат (пенсий, пособий, оплаты труда) **труднореализуемо** в условиях разового скачка инфляции в конце 2014 – начале 2015 года. Сохранение действующего механизма индексации потребует дополнительного сокращения «незащищенных» статей расходов федерального бюджета, что может привести к негативным социально-экономическим последствиям (например, к необходимости увеличения нагрузки на работодателей путем повышения тарифов страховых взносов).

Более того, **действующий механизм индексации формирует риски усиления структурных дисбалансов в экономике**: вытеснения сбережений и инвестиций текущим потреблением, частного спроса – государственным. В последние годы наблюдалась устойчивая тенденция замедления потенциальных темпов роста отечественной экономики и углубления существующих структурных перекосов, что не в последнюю очередь было обусловлено данным фактором.

Так, действующим законодательством Российской Федерации предусматривается проведение индексации страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней с 1 февраля на фактический индекс потребительских цен и с 1 апреля исходя из стоимости одного пенсионного коэффициента (в 2015 году на 11,4%, в 2016 году на 11,9%, в 2017 году на 7,0%, в 2018 году на 8,4%).

При этом в случае сохранения действующего порядка индексации страховых пенсий и фиксированной выплаты к ней будет происходить существенное увеличение расходных обязательств государства на выплату пенсий, значительно превышающее темпы роста доходов, как федерального бюджета, так и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Так, если межбюджетные трансферты, передаваемые из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в рамках обязательного пенсионного страхования в 2014 году составляли 2,0% ВВП, в 2015 году уже 2,7% ВВП, то в 2016 году указанные трансферты увеличатся до 3,4% ВВП. С учетом указанного роста межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации, доля расходов федерального бюджета на социальную политику в общем объеме расходов федерального бюджета в 2016 году составит около 35%.

Кроме того, одной из задач стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р, является обеспечение коэффициента замещения пенсией до 40% утраченного заработка. Однако в случае расчета коэффициента замещения утраченного заработка в соответствии с положениями Конвенции Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» его значение уже превысило сорокапроцентный уровень.

Также действующим законодательством Российской Федерации предусмотрена индексация на уровень инфляции оплаты труда, денежного содержания (заработной платы) судей, прокурорских работников и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и других категорий работников федеральных государственных органов, денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц.

Необходимо отметить, что в существующем механизме индексации основных социальных выплат заложены явные бюджетные риски, связанные с гарантией не снижения их реальных размеров, что в определенных макроэкономических условиях (например, в ситуации масштабного внешнего шока) может привести к **разбалансированию устойчивости бюджетной системы страны** и к существенным рискам исполнения существующих расходных обязательств.

В этой связи предлагается не уменьшение расходных обязательств государства по выплате страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней, а их увеличение меньшими темпами с целью доведения до уровня целевой инфляции – 4%. Так, страховые пенсии и фиксированную выплату к ней предлагается индексировать один раз в год с 1 февраля на 5,5% в 2016 году, на 4,5% в 2017 году и на 4,0% в 2018 году.

При этом аналогичный уровень индексации предлагается применить ко всем видам пенсий, в том числе к пенсиям лиц, уволенных с военной и приравненной к ней службы.

Кроме того, в 2016 году предлагается осуществить доиндексацию пособий и социальных выплат с учетом фактического роста потребительских цен за 2015 год в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании ут-

ратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». В 2017–2018 годы индексацию пособий и выплат предлагается осуществить на 4,5% в 2017 году, 4,0% – в 2018 году.

Также в 2016 году предлагается отказаться от индексации оплаты труда государственных служащих и военнослужащих, а вопрос индексации в 2017 - 2018 годах по указанной категории рассматривать в последующих бюджетных циклах за счет и в пределах условно утверждаемых расходов.

Кроме того, в связи с изменением социально-экономических условий, учтенных ранее при принятии решений по повышению оплаты труда работников научных учреждений, специалистов в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» реализацию указанных решений в 2016–2018 годах предлагается осуществлять с учетом:

- уточнения динамики роста заработной платы в Российской Федерации;
- изменения индикаторов в соответствии с федеральным статистическим наблюдением в целях использования для мониторинга реализации вышеназванных указов показателя «среднемесячная начисленная заработная плата наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности)».

Реализация указанных подходов механизма индексации пенсий, социальных выплат, денежного содержания (довольствия) потребует внесения соответствующих изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

Отдельный вклад в обеспечение бюджетной устойчивости должен внести впервые разрабатываемый в 2015 году **проект бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2030 года**. Данный документ должен быть нацелен на поддержание устойчивости функционирования бюджетной системы страны при сбалансированном распределении бюджетных ресурсов на обеспечение текущих потребностей эко-

номики и социальной сферы в бюджетных средствах и решение задач их развития. Это подразумевает формирование необходимых финансовых резервов, механизмов управления рисками, определение предельных потолков расходов по государственным программам. Аналогичное требование Бюджетного кодекса по разработке бюджетных прогнозов на долгосрочную перспективу распространяется на субъекты Российской Федерации.

Таким образом, комплексный подход к управлению бюджетной устойчивостью предполагает проведение согласованной политики по поддержанию сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в долгосрочной перспективе, повышению способности государственного бюджета справляться с временными макроэкономическими колебаниями (среднесрочная бюджетная стабильность, достаточность запаса прочности бюджета), расширение границ бюджетного маневра (повышение гибкости в структуре расходов).

Кроме того, для **поддержания сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации** и местных бюджетов будет продолжено применение мер, направленных на ограничение дефицитов их бюджетов и уровня долга. В частности, для поддержания сбалансированности региональных бюджетов необходимо обеспечить неукоснительное соблюдение условий получения субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, в этих целях должны быть приняты меры, направленные на увеличение собственной доходной базы, включение в бюджет в первоочередном порядке расходов на финансирование действующих расходных обязательств, непринятие новых расходных обязательств, сокращение неэффективных расходов, снижение привлечения дорогих коммерческих кредитов, сдерживание наращивания объема государственного долга.

В условиях планируемого достижения большинством регионов к 1 января 2017 года дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в размере 10% суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений за 2016 год предлагается на законодательном уровне закрепить с 2017 года предельный размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации не более 10% от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений.

В целях минимизации имеющихся рисков несбалансированности бюджетов органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны обеспечить направление дополнительных поступлений по доходам на снижение бюджетного дефицита, а не на увеличение расходных обязательств.

От органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления требуется проведение крайне взвешенной долговой политики, особенно в отдельных регионах, уровень государственного долга которых приближается к предельному уровню, определенному законодательством.

В состав мер по обеспечению сбалансированности федерального бюджета входит **снижение зависимости бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации от трансфертов из федерального бюджета.**

Несмотря на реализацию отдельных мероприятий, направленных на повышение устойчивости бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, в среднесрочной перспективе Фонд продолжит испытывать проблемы, связанные с невозможностью полностью обеспечивать собственными средствами осуществление мероприятий в области обязательного пенсионного страхования. А учитывая неблагоприятные параметры макроэкономического прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и демографические прогнозы, нагрузка на федеральный бюджет, связанная с необходимостью обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в среднесрочной перспективе, будет возрастать.

Отдельного внимания с точки зрения влияния на сбалансированность федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации заслуживает вопрос восстановления в полном объеме начиная с 2016 года прав застрахованных лиц на формирование накопительной пенсии в соответствии с их выбором. Накопительная составляющая обязательного пенсионного страхования за 2013–2014 годы была реформирована, проверены субъекты отношений по обязательному пенсионному страхованию, введена система гарантирования прав застрахованных лиц. С 2015 года субъекты отношений по обязательному пенсионному страхованию начали получать пенсионные накопления прошлых лет, и все готово к тому, чтобы накопительная составляющая обязательного пенсионного страхования возобновила свою работу в следующем году.

При этом восстановление прав застрахованных лиц на формирование обязательной накопительной пенсии в соответствии с их выбором станет дополнительным источником увеличения нормы сбережений в экономике. Это решение позволит аккумулировать ежегодно до 400 млрд. рублей, которые окажут как прямой положительный эффект на доступность долгосрочных инвестиционных ресурсов для реального сектора, так и опосредованный, создавая условия для снижения уровня реальных процентных ставок в экономике.

В связи с тем, что на сегодняшний день главный вызов связан с нахождением баланса между усложняющимися задачами государственной политики и установленными на новом, более низком уровне бюджетными возможностями, задача повышения эффективности бюджетных расходов выходит на первый план.

Существенный резерв повышения эффективности бюджетных расходов лежит в области подготовки бюджетных решений. В борьбе за эффективное использование бюджетных средств требуется смещение акцента на оценку обоснованности решений. Необходимо активно использовать оценку эффективности бюджетных расходов уже на этапе планирования расходов.

Основными задачами ближайших лет по повышению эффективности бюджетных расходов являются:

- повышение эффективности и результативности имеющихся инструментов программно-целевого управления и бюджетирования;
- создание условий для повышения качества предоставления государственных услуг;
- повышение эффективности процедур проведения государственных закупок, в том числе путем внедрения казначейского сопровождения;
- совершенствование процедур предварительного и последующего контроля, в том числе уточнение порядка и содержания мер принуждения к нарушениям в финансово-бюджетной сфере;
- обеспечение широкого вовлечения граждан в процедуры обсуждения и принятия конкретных бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности.

Только системный подход к повышению эффективности бюджетных расходов позволит выполнить поручение Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. и обеспечить сокращение в 2015–2017 годах расходов федерального бюджета ежегодно не менее чем на 5% в реальном выражении за счет снижения неэффективных затрат.

Главным инструментом, который призван обеспечить повышение результативности и эффективности бюджетных расходов, ориентированности на достижение целей государственной политики, должны стать **государственные программы**.

- Развитие методологии разработки государственных программ, повышение эффективности их реализации будет продолжено по следующим направлениям:



- обязательное отражение в государственных программах показателей стратегических документов и их целевых значений, что должно обеспечить полное соответствие государственных программ приоритетам государственной политики;
- обеспечение полноты отражения всего комплекса мер и инструментов государственной политики (налоговых льгот, мер тарифного регулирования, нормативного регулирования, участия в управлении организациями и предприятиями);
- полноценная интеграция федеральных целевых программ (далее - ФЦП) в государственные программы, прежде всего, путем наделения ответственных исполнителей государственных программ полномочиями по подготовке ФЦП (изменений в них) как проектов актов Правительства Российской Федерации об утверждении (изменении) государственных программ;
- отказ от особого порядка формирования расходов на реализацию ФЦП и непрограммной части ФАИП и предварительного выделения объема указанных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета;
- формирование системы аудита эффективности государственных программ, включающей оценку качества формирования каждой государственной программы и оценку эффективности ее реализации. Результаты такого аудита должны учитываться при формировании параметров финансового обеспечения государственных программ на дальнейшую перспективу;
- упорядочение отражения и устранение дублирования в федеральном законе о федеральном бюджете информации о структуре бюджетных расходов, в частности, за счет включения в приложение к указанному федеральному закону, утверждающее распределение бюджетных ассигнований по государственным программам, показателей их основных мероприятий вместо направлений расходов классификации расходов бюджета, а также за счет консолидации в одном приложении к закону о федеральном бюджете информации о распределении бюджетных ассигнований по разделам и подразделам классификации расходов бюджета;
- оказание систематической поддержки реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, осуществление которых является необходимым условием достижения результатов соответствующих государственных программ, путем предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации единой субсидии.

Важной задачей предстоящего периода также является **формирование целостной системы управления инвестициями**. Ее главное отличие от действующей в том, что она должна быть построена на проектных подходах, а не пообъектных принципах. Для создания такой системы требуется установить новое регулирование порядка подготовки и реализации решений о государственном или муниципальном участии в реализации проектов, соответствующих целям государственной политики и направленных на достижение целевых показателей государственных программ.

Кроме того, следует установить обязательность проведения на вариативной основе сравнительного анализа различных форм и способов государственной поддержки инвестиционных проектов частных инвесторов, включая заключение специального инвестиционного контракта, предусмотренного Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», инструменты возвратного и проектного финансирования, а также гарантийную поддержку с использованием возможностей Агентства кредитных гарантий и региональных гарантийных фондов.

Частичное замещение на возвратное финансирование, в том числе за счет перехода к формированию долгосрочного государственного заказа, либо минимизации рисков осуществления частных инвестиций за счет определения единственного поставщика под обязательства по локализации выпуска промышленной продукции и осуществления поставок для государственных нужд должно привести к сокращению прямого бюджетного финансирования, направленного на формирование и поддержание рентабельности активов в сфере промышленного производства, а также проектов по модернизации существующего производства.

В условиях, когда ожидается постепенное снижение процентных ставок и стоимости кредитных ресурсов, представляется целесообразным осуществить частичный **переход к новому формату взаимоотношений с частными инвесторами** и сокращение доли субсидий и взносов в уставные капиталы в бюджетных расходах инвестиционного характера.

Необходимо частичное замещение затрат федерального бюджета на субсидирование процентной ставки по кредитам при реализации приоритетных инвестиционных проектов посредством применения **механизмов проектного финансирования**, предусматривающих предоставление долгосрочного возвратного финансирования/кредита инициатору проекта, основным источником погашения которого являются денежные потоки, сгенерированные самим проектом в будущем. В случае одобрения инвестиционного проекта представляется целесообразным

замещать бюджетные ассигнования, предполагаемые на реализацию проекта, на внебюджетное финансирование.

Следует активно развивать новый **механизм компенсации затрат** субъектов Российской Федерации и частных инвесторов на создание инфраструктуры комплексных инвестиционных проектов, включая проекты по созданию технопарков, промышленных парков, а также на реализацию иных форм поддержки инфраструктурных проектов **в объеме дополнительных налоговых поступлений** (по постановлению Правительства Российской Федерации от 30 октября 2014 г. № 1119 «Об отборе субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание инфраструктуры промышленных парков и технопарков»).

Повышение эффективности проектного управления инвестициями может быть реализовано за счет **расширения применения концессионных соглашений**, заключаемых в рамках Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Федеральный закон № 115). По состоянию на март 2015 года из 595 проектов государственно-частного партнерства, находившихся на различных стадиях реализации, подавляющее большинство приходилось на концессионные соглашения (8 федеральных и 428 региональных).

С учетом изменений, внесенных в Федеральный закон № 115, и вступивших в силу с 1 мая 2015 года, заключение концессионных соглашений в отношении использования объектов государственной собственности с частичной компенсацией затрат частного инвестора на создание либо модернизацию объектов капитального строительства не будет ограничено проектами, связанными с развитием автодорожной инфраструктуры.

В рамках решения задачи **повышения эффективности оказания государственных и муниципальных услуг** будет продолжена работа по созданию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств.

Данную задачу предполагается решить посредством оптимизации структуры бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования в иную организационно-правовую форму государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих услуги исключительно в интересах органов государственной власти и органов местного самоуправления, оказываемых в основном на платной основе, а также передать услуги (работы), не соответствующие профилю органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, профильному органу.

Кроме того, государственные (муниципальные) услуги (работы) должны быть приведены в соответствие с законодательством о разгра-

ничении полномочий между публично-правовыми образованиями. При этом работы, стоимость которых возможно определить на основе нормативных затрат, должны быть переквалифицированы в услуги, а работы, стоимость которых невозможно определить на основе нормативных затрат, должны быть переданы на рынок.

Должна быть завершена работа по формированию нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг на основе общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в установленной сфере деятельности, принимаемых в развитие норм бюджетного законодательства федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности.

Данные меры позволят установить прозрачную методику определения стоимости каждой государственной (муниципальной) услуги на основании нормативных затрат, рассчитанных в соответствии с единым базовым нормативом затрат, учитывающим экономически обоснованную себестоимость услуги, и корректирующих коэффициентов к нему.

Улучшению качества оказания государственных и муниципальных услуг будет способствовать повышение конкуренции среди юридических лиц, в том числе государственных (муниципальных) учреждений, участвующих в оказании государственных (муниципальных) услуг.

Вовлечение организаций, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями, в процесс реализации конституционных гарантий в социальной и иных сферах деятельности станет возможным с принятием федерального закона об оказании государственных (муниципальных) услуг и выполнении работ от имени публично-правового образования физическим и (или) юридическим лицам на конкурентной основе.

Тем самым будет обеспечена возможность потребителю услуг самому выбрать место (организацию-поставщика), качество и объем услуг, которые гарантированы государством.

Одной из главных задач экономической, а следовательно, и бюджетной политики предстоящего периода является обеспечение опережающего по сравнению с ростом зарплат в экономике темпов роста производительности труда. Это позволит бизнесу сохранять конкурентоспособность и укрепит тенденцию к перераспределению национального дохода в пользу корпоративных прибылей, создавая, таким образом, финансовый ресурс для инвестиций. В условиях ожидаемых демографических тенденций решить эту задачу практически невозможно без

**высвобождения непродуктивной занятости из государственного сектора.**

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в 2016 – 2018 годах будет продолжена реализация мероприятий **по совершенствованию системы материальной мотивации федеральных государственных гражданских служащих**, направленных на поэтапное доведение уровня оплаты их труда до конкурентного на рынке труда, в том числе за счет оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и ликвидации отдельных социальных гарантий. Кроме того, с 2016 года в условиях повышения уровня оплаты труда государственных служащих планируется сокращение продолжительности отпусков на государственной гражданской службе.

Во исполнение решения Президента Российской Федерации от 26 марта 2015 г. № Пр-559 планируется:

- сократить численность федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных органов исполнительной власти, Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации на 10%;
- рекомендовать Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Счетной палате Российской Федерации сократить численность федеральных государственных гражданских служащих и работников аппаратов на 10%;
- рекомендовать высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации принять аналогичные решения.

Одновременно планируется сокращение расходов на функционирование федеральных государственных органов за счет сокращения расходов на оплату услуг повышенной комфортности.

Кроме того, в целях оптимизации бюджетных расходов на оплату труда государственных служащих предлагается:

- обеспечить совершенствование системы оплаты труда государственных служащих с последующим изменением структуры фонда оплаты труда (увеличение доли стимулирующих выплат);
- применить принципы «эффективного контракта» в отношении каждого работника, исходя из необходимости определения уровня оплаты труда в зависимости от качества и количества выполняемой работы

(гарантированный уровень оплаты труда будет дополнен системой премий в зависимости от показателей эффективности деятельности (KPI); общий фонд материального стимулирования планируется установить в объеме 40% фонда оплаты труда соответствующего федерального органа исполнительной власти, а уровень и порядок поощрения сотрудников будет устанавливаться ведомственными нормативными правовыми актами);

- ограничить финансовое обеспечение вакантных должностей путем введения запрета на использование средств вакантного фонда свыше 10% установленной численности в целях материального стимулирования работников федеральных государственных органов.

Важное место в повышении эффективности расходов бюджета занимает обеспечение высокого **качества финансового менеджмента** главных распорядителей бюджетных средств.

В ближайшей перспективе необходимо расширить охват мониторингом других участников сектора государственного управления, в том числе государственные учреждения. При этом предлагается усилить персональную ответственность руководителей за низкие показатели финансовой дисциплины.

Будет продолжено развитие **внутреннего государственного финансового контроля**. Новые полномочия Росфиннадзора, региональных и муниципальных финансовых надзоров создают необходимые условия для обеспечения высокого качества управления финансами на ведомственном уровне. Вместе с тем, предстоит завершить работу по принятию основополагающих нормативных актов в области регулирования такого контроля. При реализации результатов проверок также необходимо максимально обеспечить принцип неотвратимости наказания за допущенные нарушения.

В дальнейшем при организации деятельности органов финансового надзора акцент должен быть смещен с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами, которые приносит их использование.

Реализация полномочия по контролю за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных программ в конечном итоге должна обеспечить получение оценки результатов программно-ориентированного бюджетирования в целом и на уровне каждой программы. Такой подход позволит в полной мере опереться на данные представленной отчетности при принятии управленческих решений.

Эффективная работа современной системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита позволит обеспечить более полный, своевременный (прежде всего, предварительный) контроль внутренних бюджетных процедур, а, следовательно, существенное улучшение финансовой дисциплины ведомств.

Важной задачей органов госфинконтроля является проведение всестороннего анализа систем внутреннего финансового контроля и аудита, обеспечивающего надлежащее качество внутреннего финансового контроля, что также будет способствовать оптимизации расходов на контрольно-надзорную деятельность.

Одним из необходимых условий обеспечения эффективности государственных финансов является построение **целостной системы открытости деятельности государственных органов** на базе системы «Электронный бюджет».

В 2016 году необходимо внедрить компоненты системы, которые позволят стандартизировать и автоматизировать бюджетные процедуры по ведению бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетных смет получателей средств федерального бюджета, управлению государственным долгом и финансовыми активами, прогнозированию и администрированию доходов бюджетов бюджетной системы.

Начиная с 2016 года необходимо обеспечить внедрение процедуры формирования государственных заданий на оказание государственных услуг (работ), а также заключение соглашений о предоставлении субсидий федеральным государственным учреждениям и субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации только в электронном виде с использованием электронной подписи в системе «Электронный бюджет».

В рамках мероприятий по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок и интеграции бюджетного и закупочного процессов с 2016 года в системе «Электронный бюджет» будет обеспечено формирование и контроль соответствия лимитам бюджетных обязательств планов и планов-графиков закупок федеральных заказчиков, а также последующий контроль на соответствие утвержденным планам-графикам закупок всей закупочной документации, размещаемой в единой информационной системе в сфере закупок.

Планируется дальнейшее совершенствование процедур учета бюджетных и денежных обязательств с последующей передачей функций по их учету в органы Федерального казначейства и отменой обязанности ведения учета обязательств получателями бюджетных средств.

Будет расширен состав и содержание информации о бюджете и бюджетном процессе в Российской Федерации на Едином портале. К 2018 году на Едином портале должна быть обеспечена публикация бюджетных данных финансовыми органами всех публично-правовых образований Российской Федерации.

Кроме того, в целях обеспечения прозрачности и открытости государственных финансов, повышения доступности и понятности информации о бюджете будет продолжена регулярная публикация «Бюджета для граждан» к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Публичности процесса управления общественными финансами будет способствовать дальнейшее совершенствование формата представления для граждан информации о расходах бюджетов с учетом структурирования бюджетных данных в разрезе целевых групп заинтересованных пользователей (например, пенсионеры, студенты, военнослужащие).

Повысить информированность граждан в вопросах формирования и исполнения бюджетов позволит отдельный блок мероприятий по повышению бюджетной грамотности населения.

Повлиять на востребованность информации о формировании и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации призвано распространение практик «инициативного бюджетирования» на региональном и муниципальном уровне. В этой связи предстоит создать методологическую базу по практикам инициативного бюджетирования, что будет способствовать росту участия гражданского общества в обсуждении целей и результатов использования бюджетных средств.

Решение стоящих в среднесрочном периоде перед бюджетной политикой задач найдет свое отражение в законодательном закреплении норм, необходимых для реализации мер по обеспечению устойчивости и сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, повышения эффективности бюджетных расходов.

В 2015 году должна быть завершена работа по подготовке **новой редакции Бюджетного кодекса**, призванной закрепить итоги бюджетной реформы, начало которой было положено 15 лет назад. Конечной целью данной работы является принятие стабильного, системного и удобного для правоприменения кодифицированного акта.

## **2.4. Политика государственных доходов**

### **2.4.1. Основные характеристики проекта федерального бюджета на 2016–2018 годы**

Основные характеристики проекта федерального бюджета на 2016–2018 годы сформированы на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016–2018 годы (табл. 2.1).



Таблица 2.1

**Основные характеристики проекта федерального бюджета  
на 2014–2018 годы**

млрд рублей

Показатель	2014 год (отчет)	2015 год		2016 год		2017 год		2018 год (про- ект)
		Закон 384-ФЗ	Закон 93-ФЗ	Закон 384-ФЗ	Проект	Закон 384-ФЗ	Проект	
<b>Доходы, всего</b>	<b>14 496,9</b>	<b>15 082,4</b>	<b>12 539,7</b>	<b>15 795,5</b>	<b>13 958,8</b>	<b>16 547,8</b>	<b>14 916,6</b>	<b>15 932,7</b>
%% ВВП	20,3	19,5	17,2	19,0	16,9	18,4	16,4	16,0
<i>в том числе:</i>								
Нефтегазовые доходы	7 433,8	7 717,2	5 686,7	8 032,0	6 292,1	8 207,9	6 821,8	7 279,4
%% ВВП	10,4	10,0	7,8	9,7	7,6	9,1	7,5	7,3
<i>в % от общего объема</i>	51,3	51,2	45,3	50,9	45,1	49,6	45,7	45,7
Ненефтегазовые доходы	7 063,1	7 365,1	6 853,0	7 763,5	7 666,7	8 339,9	8 094,8	8 653,3
%% ВВП	9,9	9,5	9,4	9,3	9,3	9,3	8,9	8,7
<i>в % от общего объема</i>	48,7	48,8	54,7	49,1	54,9	50,4	54,3	54,3
<b>Расходы, всего</b>	<b>14 831,6</b>	<b>15 513,1</b>	<b>15 215,0</b>	<b>16 271,8</b>	<b>15 865,0</b>	<b>17 088,7</b>	<b>16 650,5</b>	<b>16 598,6</b>
%% ВВП	20,8	20,0	20,8	19,6	19,2	19,0	18,3	16,7
<b>Дефицит (-) /профицит (+)</b>	<b>-334,7</b>	<b>-430,7</b>	<b>-2 675,3</b>	<b>-476,3</b>	<b>-1 906,2</b>	<b>-540,9</b>	<b>-1 733,9</b>	<b>-665,9</b>
%% ВВП	-0,5	-0,6	-3,7	-0,6	-2,4	-0,6	-1,9	-0,7
<i>Ненефтегазовый дефицит в %% ВВП</i>	-10,9	-10,5	-11,4	-10,2	-9,9	-9,7	-9,4	-8,0

Таблица 2.2

**Основные показатели, использованные для прогноза  
доходов федерального бюджета**

Показатель	Ед. изм.	2014 год	2015 год		2016 год		2017 год		2018 год	
		Отчет	Оценка	Изменение г/г	Прогноз	Изменение г/г	Прогноз	Изменение г/г	Прогноз	Изменение г/г
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Объем ВВП	млрд руб	71 406	74 745	104,7%	82 689	110,6%	91 050	110,1 %	99 572	109,4%
Курс доллара США (среднегодовой)	рублей за долл. США	38,0	60,0	22,0	56,8	-3,2	54,5	-2,3	53,2	-1,3
Цена на нефть марки «Юралс»	долл./ барр.	97,6	50,0	-47,6	60,0	10,0	65,0	5,0	70,0	5,0
Цена на газ (средне-контрактные, включая страны СНГ)	долл./ тыс. куб. м	317,1	218,0	-99,1	179,0	-39,0	208,0	29,0	225,0	17,0
Цена на газ (ДЗ)	долл./ тыс. куб. м	351,4	235,0	-116,4	187,0	-48,0	221,0	34,0	235,0	14,0
Объем импорта, всего	млрд долл.	285,9	202,9	-83,0	221,8	18,9	235,5	13,7	248,6	13,1
Налогооблагаемый объем импорта	млрд долл.	260,4	171,2	-89,2	187,2	16,0	200,1	12,9	212,5	12,4
Объем экспорта, всего	млрд долл.	497,6	348,0	-149,6	376,5	28,5	402,2	25,7	431,0	28,8
Объемы экспорта:										
<i>нефти</i>	<i>млн тонн</i>	<i>223,4</i>	<i>224,3</i>	<i>0,9</i>	<i>225,5</i>	<i>1,2</i>	<i>226,5</i>	<i>1,0</i>	<i>228,5</i>	<i>2,0</i>

Окончание табл. 2.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Газа	млрд куб. м	172,6	178,0	5,4	180,8	2,8	182,0	1,2	183,4	1,4
нефтепродуктов	млн тонн	164,8	162,5	-2,3	158,0	-4,5	153,0	-5,0	147,5	-5,5
Налогооблагаемые объемы экспорта:										
нефти	млн тонн	187,0	189,3	2,3	187,4	-1,9	187,4	0,0	189,8	2,4
газа	млрд куб. м	134,6	132,9	-1,7	135,3	2,4	136,5	1,2	138,1	1,6
нефтепродуктов	млн тонн	158,5	159,8	1,3	155,3	-4,5	150,3	-5,0	144,8	-5,5
Налогооблагаемые объемы добычи:										
нефти	млн тонн	463,3	489,0	25,7	485,8	-3,2	482,7	-3,1	479,8	-2,9
газа	млрд куб. м	543,4	543,6	0,2	547,2	3,6	549,5	2,3	555,6	6,1
газового конденсата	млн тонн	22,0	22,1	0,1	22,3	0,2	22,5	0,2	22,7	0,2

Прогноз доходов проекта федерального бюджета на 2016–2018 годы основан на сценарных условиях функционирования экономики Российской Федерации и основных параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов.

Основные показатели, использованные для прогноза доходов проекта федерального бюджета на 2016–2018 годы, представлены в табл. 2.2.

Прогноз доходов федерального бюджета сформирован с учетом изменений в налоговом и таможенном законодательстве, а также иных нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации.

В частности, при формировании прогноза доходов федерального бюджета были учтены следующие изменения в законодательстве Российской Федерации.

1. Расчет НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, произведен с учетом пункта 51 Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р), согласно которому в 2015 и 2016 годах установлены льготные ставки НДС для внутренних воздушных перевозок (10%) и пригородного железнодорожного сообщения (0%). Потери доходов по внутреннему НДС в результате данной меры оцениваются порядка 33,8 млрд. рублей в 2015 году и 40 млрд рублей в 2016 году.

2. Расчет поступления акцизов в федеральный бюджет на 2018 год произведен с учетом индексации ставок акцизов на индекс потребительских цен, представленных в Основных параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017–2018 годов. В связи с этим поступления акцизов по подакцизным товарам, реализуемым и ввозимым на территорию Российской Федерации, по оценке, увеличатся на 29,7 млрд рублей.

3. Расчет доходов от внешнеэкономической деятельности на 2015 год и последующие годы учитывает изменения, внесенные в Протокол о порядке зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие), их перечисления в доход бюджетов государств-членов (приложение № 5 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года) и в Положение о зачислении и распределении специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин (приложение к приложению № 8 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.) в связи с присоединением Республики Армения к Евразийскому

экономическому союзу. В частности, учтен новый норматив распределения ввозных таможенных пошлин в бюджет Российской Федерации и поступления по ввозным пошлинам между Российской Федерацией и Республикой Арменией.

Кроме того, прогноз данного вида доходов учитывает положения и средний уровень импортного тарифа, учтенный в Основных направлениях таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов.

4. Ранее учтенные в Федеральном законе от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (далее также – Федеральный закон № 384-ФЗ) поступления доходов от экологического сбора в прогнозе не учтены в связи с принятым решением о моратории на увеличение неналоговых платежей предпринимателей и организаций.

В табл. 2.3. представлен прогноз по основным доходам федерального бюджета на 2016–2018 годы.

Увеличение сумм прогнозируемого поступления **нефтегазовых доходов** в 2016–2018 годах обусловлено предполагаемым ростом экспортных цен на нефть и природный газ, а также объемов добычи газа и газового конденсата, экспорта сырой нефти (к 2018 году) и природного газа. Положительный эффект от данных изменений перевешивает негативное влияние на нефтегазовые доходы, возникающее в результате ожидаемого снижения курса доллара США по отношению к рублю, сокращения объемов добычи нефти и экспорта товаров, выработанных из нее. При этом в 2018 году уровень нефтегазовых доходов к ВВП не восстанавливается до уровня 2014 года. Сокращение объема нефтегазовых доходов по отношению к ВВП связано с относительно стабильными физическими объемами налогооблагаемой добычи и экспорта данной продукции и, соответственно, сокращением доли нефтегазового сектора в структуре ВВП.

Необходимо также отметить, что существенное изменение структуры нефтегазовых доходов по сравнению с 2014 годом связано с реализацией начиная с 2015 года «налогового маневра», включающего постепенное (в период 2015–2017 годов) снижение ставок вывозных таможенных пошлин и перераспределением поступлений нефтегазовых доходов в пользу налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья.

Таблица 2.3.

## Прогноз доходов федерального бюджета

Млрд рублей

Показатель	2014 год		2015 год		2016 год		2017 год		2018 год	
	отчет	%% ВВП	Закон 93-ФЗ	%% ВВП	прогноз	%% ВВП	прогноз	%% ВВП	прогноз	%% ВВП
<b>Доходы, всего</b>	<b>14 496,9</b>	<b>20,3</b>	<b>12 539,7</b>	<b>17,2</b>	<b>13 958,8</b>	<b>16,9</b>	<b>14 916,6</b>	<b>16,4</b>	<b>15 932,7</b>	<b>16,0</b>
<i>в том числе:</i>										
<b>Нефтегазовые доходы</b>	<b>7 433,8</b>	<b>10,4</b>	<b>5 686,7</b>	<b>7,8</b>	<b>6 292,1</b>	<b>7,6</b>	<b>6 821,8</b>	<b>7,5</b>	<b>7 279,4</b>	<b>7,3</b>
<i>в том числе:</i>										
НДПИ	2 836,8	3,9	3 088,2	4,2	3 936,3	4,8	4 543,3	5,0	4 864,0	4,9
Таможенные пошлины	4 597,0	6,4	2 598,5	3,6	2 355,8	2,8	2 278,5	2,5	2 415,4	2,4
<b>Ненефтегазовые доходы</b>	<b>7 063,1</b>	<b>9,9</b>	<b>6 853,0</b>	<b>9,4</b>	<b>7 666,7</b>	<b>9,3</b>	<b>8 094,8</b>	<b>8,9</b>	<b>8 653,3</b>	<b>8,7</b>
<i>в том числе:</i>										
Налог на прибыль организаций	411,3	0,6	421,7	0,6	499,8	0,6	553,3	0,6	606,4	0,6
НДС	3 931,7	5,5	3 714,8	5,1	4 463,1	5,4	4 969,3	5,5	5 491,4	5,5
Акцизы	592,4	0,8	558,3	0,8	600,0	0,7	656,3	0,7	670,0	0,7
НДПИ (без нефтегазовых доходов)	21,2	0,0	29,8	0,0	32,5	0,0	33,1	0,0	33,8	0,0
Таможенные пошлины (без нефтегазовых доходов)	692,6	1,0	667,3	0,9	656,1	0,8	618,4	0,7	606,8	0,6
Дивиденды по акциям, принадлежащим Российской Федерации	220,2	0,3	198,4	0,3	162,5	0,2	221,7	0,2	224,5	0,2
<i>Прочие ненефтегазовые доходы</i>	<i>1 193,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1 262,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1 252,8</i>	<i>1,5</i>	<i>1 042,7</i>	<i>1,1</i>	<i>1 020,4</i>	<i>1,0</i>

Рост **ненефтегазовых доходов** в номинальном выражении преимущественно связан с ростом поступлений по НДС (как внутреннему, так и по НДС на импорт) и налогу на прибыль организаций на фоне восстановления экономической активности.

В то же время ожидается снижение объема ввозных таможенных пошлин на фоне сокращения доли импорта в ВВП, а также снижение среднего значения импортного тарифа в связи со вступлением России во Всемирную торговую организацию.

Резкое падение **ненефтегазовых доходов** (в части «прочих» доходов) в 2017 году по сравнению с 2015 и 2016 годами связано преимущественно с отсутствием поступлений дотации на сбалансированность, передаваемой федеральному бюджету из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее также – ФФОМС) (116,4 млрд рублей в 2015 году и 86,2 млрд рублей в 2016 году).

## **2.5. Государственные расходы. Политика государственных расходов в РФ**

### **2.5.1. Основные подходы к формированию расходов федерального бюджета**

Предельные объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственных программ и направлений деятельности, не входящих в государственные программы, на 2016 – 2018 годы сформированы на основе следующих основных подходов:

1) в качестве «базовых» объемов бюджетных ассигнований на 2016–2017 годы приняты бюджетные ассигнования, утвержденные Федеральным законом № 384-ФЗ, «базовые» объемы 2018 года приняты равными «базовым» объемам 2017 года;

2) «базовые» объемы 2016–2018 годов уточнены на:

- уменьшение объемов бюджетных ассигнований, сокращенных в 2015 году Федеральным законом от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»;
- уменьшение объемов бюджетных ассигнований по прекращающимся расходным обязательствам ограниченного срока действия, в том числе в связи с уменьшением контингента получателей;
- уменьшение бюджетных ассигнований в 2016 и 2017 годах в связи с «протяжкой» неиндексации расходов на оплату труда работников федеральных государственных учреждений, денежное содержание (заработную плату) судей, прокурорских работников и сотрудников

Следственного комитета Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и других категорий работников федеральных государственных органов, денежное довольствие военнослужащих и приравненных к ним лиц, ввиду принятия решения об отказе в 2015 году от индексации на 5,5% указанных расходов;

- увеличение бюджетных ассигнований на индексацию расходов на оплату труда работников федеральных государственных учреждений с 1 октября 2016 года на прогнозный уровень инфляции 7,0%;

- увеличение межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на обязательное пенсионное страхование и валоризацию величины расчетного пенсионного капитала в связи с проведенной в 2015 году индексацией на фактический уровень инфляции 2014 года (11,4%);

- увеличение бюджетных ассигнований на индексацию с 1 февраля социальных пенсий на 5,5% в 2016 году и на 4,5% в 2017 году, (в Федеральном законе № 384-ФЗ в 2016 году – 4,5% и в 2017 году – 4,0%), и индексацию с 1 февраля 2018 года на 4,0%;

- увеличение бюджетных ассигнований на ежегодное увеличение пенсий лицам, уволенным с военной и приравненной к ней службы на 5,5% в 2016 году и на 4,5% в 2017 году с 1 февраля соответствующего года (в Федеральном законе № 384-ФЗ в 2016 году – 4,5% и в 2017 году – 4,0%), и индексацию с 1 февраля 2018 года на 4,0%;

- увеличение бюджетных ассигнований на проведение в 2016 году доиндексации размеров социальных выплат до фактического уровня инфляции 2015 года ( $6,4\% = 11,9\% - 5,5\%$ ), (в Федеральном законе № 384-ФЗ – 4,5%), индексацию с 1 января в 2017 году на 4,5% (в Федеральном законе № 384-ФЗ – 4,0%), и индексацию с 1 января 2018 года на 4,0%;

- увеличение бюджетных ассигнований на индексацию стипендиального фонда для студентов федеральных образовательных учреждений профессионального образования, аспирантов, докторантов, интернов и ординаторов в 2016 году до фактического уровня инфляции 2015 года ( $6,4\% = 11,9\% - 5,5\%$ ), (в Федеральном законе № 384-ФЗ – 4,5%), индексацию с 1 сентября 2017 года на 4,5% (в Федеральном законе № 384-ФЗ – 4,0%), и индексацию с 1 сентября 2018 года на 4,0%;

- увеличение бюджетных ассигнований по мероприятиям «длящегося» характера;

- увеличение бюджетных ассигнований в связи с изменением прогнозируемого среднегодового курса доллара США по отношению к рублю в 2016 году с 38,7 рублей за доллар США до 56,8 рублей за дол-



лар США, в 2017 году – с 39,5 до 54,5 рублей за доллар США и учет в 2018 году курса в размере 53,2 рублей за доллар США.

Кроме того, в соответствии со статьей 184.1 Бюджетного кодекса, в составе расходов федерального бюджета предусмотрены условно утверждаемые расходы, которые составили в 2017 году – 416,3 млрд рублей (2,5% от общего объема расходов 2017 года) и в 2018 году – 829,9 млрд рублей (5,0% от общего объема расходов 2018 года). В составе условно утверждаемых расходов предлагается учесть расходы на исполнение действующих расходных обязательств, бюджетные ассигнования по которым зависят от макроэкономических показателей и могут быть уточнены при формировании проекта федерального бюджета в следующем бюджетном цикле (табл. 2.4.).

Таблица 2.4.

**Условно утверждаемые расходы на плановый период  
2017 и 2018 годов**

Млрд рублей

№ п/п	Показатель	2017 год	2018 год
1	2	3	4
	<b>ВСЕГО</b>	<b>39,0</b>	<b>666,1</b>
	<i>в том числе:</i>		
1	Материальная мотивация на федеральной государственной гражданской службе	0,0	373,4
2	Индексация оплаты труда и денежного довольствия (с 1 октября 2017 года на 4,5% и с 1 октября 2018 года на 4,0%)	28,1	138,8
3	Трансферты Пенсионному фонду Российской Федерации (валоризация величины расчетного пенсионного капитала, компенсация выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов, возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов)	10,9	54,5

Окончание табл. 2.4

1	2	3	4
4	Социальная поддержка отдельных категорий граждан (субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, компенсационные выплаты по уходу за нетрудоспособными гражданами и детьми – инвалидами)	0,0	14,4
5	Предоставление материнского (семейного) капитала	0,0	27,8
6	Компенсация выпадающих доходов бюджету ФФОМС в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов	0,0	29,9
7	Восстановление финансирования объектов космодрома «Восточный»	0,0	20,1
8	Иные	0,0	7,3

В целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета формирование объема Федерального дорожного фонда осуществлено в соответствии с требованиями статьи 179.4 Бюджетного кодекса в 2016 году в сумме 627,8 млрд.рублей, в 2017 году – 657,7 млрд рублей и в 2018 году – 708,9 млрд.рублей (табл. 2.5).

Таблица 2.5.

**Объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда  
на 2016–2018 годы**

Млрд рублей

№ п/п	Наименование	2016 год	2017 год	2018 год
1	2	3	4	5
	ВСЕГО	627,8	657,7	708,9
I	Минимальный размер Федерального дорожного фонда, установленный положениями Бюджетного кодекса	563,1	603,5	648,5

Окончание табл. 2.5

1	2	3	4	5
1	Базовый объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда (пункт 2 статьи 179.4 Бюджетного кодекса)	561,7	366,7	385,4
2	Доходы Федерального дорожного фонда (пункт 2 статьи 179.4 Бюджетного кодекса)		235,3	261,6
3	Прочие доходы	1,4	1,4	1,4
II	Строительство транспортного перехода через Керченский пролив	64,7	54,2	60,4

Кроме того, «базовые» объемы скорректированы в целях реализации отдельных мероприятий, обозначенных ниже в описании особенностей формирования предельных объемов по государственным программам и направлениям деятельности, не входящим в государственные программы.

### Среднесрочные приоритеты государственных программ

На федеральном уровне реализация целей стратегического развития осуществляется в рамках государственных программ, объединяющих регулятивные инструменты и бюджетные ассигнования федерального бюджета для достижения целей и результатов государственной политики в соответствующих сферах.

К настоящему времени Правительством Российской Федерации утверждены 39 государственных программ из 43 (утверждение государственных программ «Развитие пенсионной системы на 2017–2025 годы», «Развитие оборонно-промышленного комплекса», «Обеспечение обороноспособности страны», «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 года» планируется в более поздние сроки).

Динамика и структура расходов федерального бюджета в 2015–2018 годах в разрезе направлений реализации государственных программ и непрограммных направлений деятельности представлена в табл. 2.6.

Таблица 2.6

**Параметры финансового обеспечения реализации государственных программ в 2015–2018 годах**

млрд рублей

Наименование	2015 год		2016 год			2017 год			2018 год		
	Закон 93-ФЗ	%% к общему объему	Проект	%% к общему объему	%% к пред году	Проект	%% к общему объему	%% к пред году	Проект	%% к общему объему	%% к пред году
1	2	3	4	5	6=4/2	7	8	9=7/4	10	11	12=10/7
<b>Расходы федерального бюджета, всего</b>	<b>15 215,0</b>	<b>100,0</b>	<b>15 865,0</b>	<b>100,0</b>	<b>104,3</b>	<b>16 650,5</b>	<b>100,0</b>	<b>105,0</b>	<b>16 598,6</b>	<b>100,0</b>	<b>99,7</b>
<i>из них:</i>											
<b>Расходы на реализацию государственных программ, всего:</b>	<b>8 289,7</b>	<b>54,5</b>	<b>8 312,1</b>	<b>52,4</b>	<b>100,3</b>	<b>8 266,0</b>	<b>49,6</b>	<b>99,4</b>	<b>8 317,1</b>	<b>50,1</b>	<b>100,6</b>
<i>в том числе по направлениям:</i>											
I. Новое качество жизни (12 программ)	3 321,6	40,1	3 285,5	39,5	98,9	3 139,7	38,0	95,6	3 151,8	37,9	100,4

Продолжение табл. 2.6

1	2	3	4	5	6=4/2	7	8	9=7/4	10	11	12=10/7
II. Инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ), без закрытой части	2 167,4	26,1	2 046,7	24,6	94,4	2 053,1	24,8	100,3	2 025,7	24,4	98,7
III. Обеспечение национальной безопасности (1 программа), без закрытой части	1,3	0,02	1,3	0,02	100,0	1,2	0,01	92,1	1,2	0,01	100,0
IV. Сбалансированное региональное развитие (4 программы)	658,2	7,9	680,5	8,2	103,4	716,4	8,7	105,3	707,7	8,5	98,8
V. Эффективное государство (4 программы)	1 268,2	15,3	1 347,5	16,2	106,3	1 386,0	16,8	102,9	1 460,7	17,6	105,4
Расходы на реализацию государственных программ РФ (закрытая часть)	873,1	10,5	950,6	11,4	108,9	969,5	11,7	102,0	970,0	11,7	100,0

Окончание табл. 2.6

1	2	3	4	5	6=4/2	7	8	9=7/4	10	11	12=10/7
<b>Расходы на непрограммную деятельность</b>	<b>6 925,3</b>	<b>45,5</b>	<b>7 552,9</b>	<b>47,6</b>	<b>109,0</b>	<b>7 968,2</b>	<b>47,9</b>	<b>105,5</b>	<b>7 451,5</b>	<b>44,9</b>	<b>93,5</b>
<i>в том числе:</i>											
Финансовое обеспечение развития пенсионной системы	2 759,4	39,8	3 447,3	45,6	124,9	3 555,6	44,6	103,1	3 518,9	47,2	99,0
Закрытые расходы, включая обеспечение обороноспособности страны	3 796,7	54,8	3 242,2	42,9	85,4	3 423,1	43,0	105,6	3 247,1	43,6	94,9
Прочие непрограммные расходы	369,2	5,4	863,4	11,4	232,9	989,5	12,4	114,6	685,5	9,2	69,3
<b>Условно утвержденные расходы</b>						<b>416,3</b>	<b>2,5</b>		<b>829,9</b>	<b>5,0</b>	

Расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ в 2016 году вырастут по отношению к предыдущему году на 0,3%, в 2017 году сократятся на 0,6% по отношению к 2016 году, а в 2018 году увеличатся на 0,6% по отношению к 2017 году и на 0,3% относительно уровня 2015 года.

Расходы на непрограммные направления деятельности увеличиваются в 2016 году на 9,0% по отношению к 2015 году, в 2017 году – на 5,5% по отношению к предыдущему году, в 2018 году снижаются на 6,5% по отношению к 2017 году, а по отношению к 2015 году увеличиваются на 7,6%.

Структура расходов федерального бюджета характеризуется снижением доли программных расходов с 54,5% в 2015 году до 50,1% в 2018 году в общем объеме расходов федерального бюджета, что обусловлено опережающими темпами роста расходов на развитие пенсионной системы и обеспечение обороноспособности страны, до настоящего времени не включенных в государственные программы.

К 2018 году прогнозируется незначительное снижение доли расходов по направлениям «Новое качество жизни» и «Инновационное развитие и модернизация экономики», что связано в том числе с отнесением ряда расходов к условно утверждаемым расходам, в то же время несколько возрастет доля расходов по направлению «Эффективное государство». Вместе с тем в рамках каждого направления происходит изменение структуры распределения финансирования между государственными программами.

Сформированные предельные объемы бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ на 2016 – 2018 годы будут доведены до их ответственных исполнителей, которые совместно с главными распорядителями средств федерального бюджета – соисполнителями и участниками государственных программ на последующих этапах должны осуществить распределение указанных предельных объемов по конкретным мероприятиям государственных программ (кодам бюджетной классификации). Таким образом, ответственные исполнители могут уточнить подходы к определению параметров финансового обеспечения конкретных мероприятий, самостоятельно определять расходные приоритеты в рамках соответствующих государственных программ, неся ответственность за достижение целевых индикаторов и ожидаемых результатов их реализации.

Необходимо также учитывать, что в последующих бюджетных циклах объемы финансового обеспечения реализации отдельных государственных программ будут уточнены за счет распределения условно утверждаемых расходов.

## 2.6. Фонды в структуре бюджетной системы

### 2.6.1. Классификация фондов

Существуют фонды государственные и негосударственные, бюджетные и внебюджетные, национальные и международные, федеральные, территориальные и местные, отраслевые, межотраслевые и специальные, благотворительные, паевые, инвестиционные и т.д. Целый ряд фондов находятся в составе федерального бюджета, их размеры, источники наполнения и направления расходования утверждаются вместе с принятием самого бюджета. К ним относятся целевые бюджетные фонды, фонды межбюджетного регулирования и т.д. Несмотря на принадлежность к бюджету, деятельность этих фондов подчиняется особым правилам.

Наряду с *бюджетными* фондами существуют и довольно бурно развиваются многочисленные *внебюджетные* фонды – государственные социально-страховые, негосударственные страховые, отраслевые, территориальные и т.д.

В основу *классификации* фондов, действующих в настоящее время в России, могут быть положены самые различные критерии и их сочетание. Фонды различаются:

- *по принадлежности* – государственные, негосударственные, частные;
- *по территориальному принципу* – федеральные, региональные, межрегиональные, местные;
- *по отраслевому принципу* – отраслевые, межотраслевые;
- *по признаку места в финансовой системе* – бюджетные, внебюджетные;
- *по конкретному назначению* – под целевую программу (экологические, дорожные), для конкретной категории граждан (помощь малоимущим гражданам, инвалидам, спортсменам) и т.д.

Фонды можно также структурировать исходя из критерия их места в финансах общественного сектора. Тогда их классификация будет выглядеть следующим образом:

- *бюджетные фонды*:
  - целевые бюджетные;
  - резервные;
  - инвестиционный фонд;
  - фонд национального благосостояния;
  - резервный фонд;
  - фонды межбюджетного регулирования;



- **внебюджетные фонды:**

- *государственные и муниципальные внебюджетные фонды* (государственные внебюджетные социально-страховые фонды; внебюджетные фонды субъектов РФ; местные муниципальные фонды);

- *экономические внебюджетные фонды*: отраслевые, межотраслевые, специальные фонды; фонды поддержки предпринимательства, развития конкуренции; фонды поддержки науки; инвестиционные фонды (паевые, акционерные);

- *негосударственные социальные внебюджетные фонды*: негосударственные пенсионные фонды; благотворительные фонды; социальные инвестиционные фонды.

Доходы фондов сопоставимы с двумя третями доходной части федерального бюджета. Таким образом, наряду и параллельно с бюджетной системой в России функционирует сопоставимая с ней по масштабам система внебюджетных фондов.

### 2.6.2. Социально-экономическое содержание фондов

Фондам как особой форме финансов общественного сектора присущи общие и специфические черты, объясняющие их многообразие и энергичное развитие.

*Фонд* – это одновременно форма перераспределительных отношений, финансовый поток и, наконец, субъект финансовых отношений – финансовый институт.

*Во-первых*, формирование и использование фондов обусловлено вторичным и последующим перераспределением финансовых ресурсов. Вместе с тем фонды – финансовые структуры.

*Во-вторых*, важны цели, конечные задачи создания фондов. Речь идет об аккумуляции ресурсов для общественно значимых целей. Многовариантность общественно полезных задач (от строительства дорог до конкретных экологических и социальных проблем) порождает многообразие фондов.

*В-третьих*, это некоммерческий статус, т.е. деятельность ориентирована не на получение максимально возможной прибыли, а на выполнение другой целевой задачи, признанной обществом. В рыночных отношениях внебюджетные фонды обладают отличным от рыночного механизмом хозяйствования (некоммерческим).

*В-четвертых*, характер движения финансовых средств такой: первичны сбор, аккумуляция источников, вторично их распределение при обязательности целевого характера расходования.

*В-пятых*, имеет особое управление – обязательно наличие Попечительского совета, а также публичность отчетности об использовании своих средств и имущества.

*В-шестых*, имеет особый юридический статус. Гражданским кодексом РФ установлена норма, согласно которой фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Однако существуют фонды, использующие все преимущества фондового формирования и распределения ресурсов, но не имеющие юридического лица. Так, целевые бюджетные, паевые и некоторые другие фонды не являются юридическими лицами и функционируют, например, как бюджетные или внебюджетные субсчета.

Энергичное развитие фондов за рамками бюджета во многом объясняется необходимостью общественно значимых видов деятельности, которые не могут быть обеспечены полностью на коммерческой основе или которые государство заинтересовано гарантировать. Экономическая теория называет эту деятельность производством общественных (смешанно-общественных) благ, или благ общественного пользования.

Фонды выступают реальным инструментом преодоления провалов рынка в сфере производства смешанных общественных благ и обеспечения дифференцированного спроса на эти блага.

Как доказано экономической теорией и практикой рыночных экономик, общество, эффективно развиваясь по законам рынка в производственной, банковской, инновационной, инвестиционной сферах, постоянно наталкивается на провалы рынка или его неэффективность в сферах социального обеспечения, социального страхования, образования, здравоохранения, экологии, т.е. в сфере производства основных видов общественных благ. С одной стороны, внебюджетные фонды выступают инструментами обеспечения дифференцированного спроса на общественные услуги, поскольку рынок берет на себя верхнюю часть максимального платежеспособного спроса, а государство – минимального либо усредненного спроса, добиваясь всеобщности охвата и доступности потребления основных общественных благ.

Фонды, как и некоммерческий сектор в целом, способствуют реализации потребностей, находящихся за рамками массового однородного спроса, обеспечивая дифференцированный доступ к общественным благам (например, негосударственные пенсионные фонды, негосударственные образовательные учреждения, благотворительные фонды и т.д.).

С другой стороны, особенно в переходной экономике, внебюджетные фонды являются формой неограниченной децентрализации государственных полномочий, передаваемых на территориальный уровень управления зачастую без соответствующего доходного обеспечения бюджетными ресурсами.

В странах с переходной экономикой на начальном этапе наблюдается резкое сокращение бюджета в силу разных причин – уменьшения налоговой базы из-за общего спада производства, разрыва сложившихся экономических связей, изменения цен не в пользу промышленной продукции, а на сырье, снижения монопольных прибылей в государственном промышленном секторе и т.д. Все эти типичные явления приводят к существенному снижению доли ВВП, перераспределяемой через бюджет.

Одной из существенных характеристик бюджетной системы, доставшейся Российской Федерации в наследство от Советского Союза, был значительный объем бюджетных расходов на субнациональном уровне и на уровне органов местного самоуправления, в первую очередь для обеспечения социальной сферы и общественной безопасности. Вместе с тем наследием предшествующего периода являются и весьма ограниченные полномочия органов субфедерального и местного самоуправления в налоговой сфере. Федеральные органы государственного управления стремятся, как правило, сохранить за собой монополию налоговой власти.

Напряженность в бюджетной сфере приводит к большей децентрализации расходных полномочий. Субфедеральные органы власти и управления несут ответственность за обеспечение значительной доли расходов, включая материальную поддержку лиц с минимальными доходами, обеспечение правопорядка, поддержание в рабочем состоянии инфраструктуры. На регионы и муниципалитеты возлагаются, как правило, нефинансируемые мандаты на социальные расходы государственных учреждений – функционирование учреждений здравоохранения, образования, социального обеспечения детей, стариков, а также развитие жилищного строительства.

При возрастании масштабов расходных полномочий субфедеральные органы власти и управления обладают минимумом полномочий в налоговой сфере, однако на их территории находятся зачастую весьма значительные активы – предприятия, земля, природные ресурсы. В данном случае речь идет об экономической базе внебюджетных фондов, которыми распоряжаются органы субфедеральной и местной власти. На практике многие виды внебюджетной деятельности являются спонтанной реакцией на не-

достатки бюджетного процесса, а потому не имеют прочного теоретического обоснования.

### 2.6.3. Особенности формирования источников фондов и направлений их расходования

Особенности *формирования ресурсов фондов* обусловлены многообразием их источников, а также их отличием от бюджетных. Как известно, основная доля доходов бюджетов формируется за счет налогов – инструмента внеэкономического, административного принуждения. Набор доходных инструментов фондов значительно разнообразнее, носит гораздо более выраженный экономический, добровольный характер. Это – налоги и платежи, близкие к налоговым, обязательные и добровольные страховые отчисления, а также добровольные пожертвования на конкретные цели (для каждой подгруппы фондов они различаются в деталях, здесь же речь идет об общих чертах).

*Источниками внебюджетных фондов* выступают *целевые налоги, страховые платежи*, относимые, как правило, на издержки, сборы за пользование, т.е. частичная оплата услуг (смешанно-общественных благ), а также *добровольные перечисления* из прибыли (дохода).

В 1990-е годы в США отмечалось общее увеличение использования *целевых налоговых поступлений* вместо *общих налоговых поступлений*, поскольку все сильнее ощущалось противодействие налогоплательщиков росту налогов для финансирования общественных услуг на фоне очевидной готовности платить целевые налоги для конкретных задач. В этих условиях политики стремились расширить применение целевых налогов для роста поступлений в целом без увеличения размера налогов (это, например, поощрялось администрациями Рейгана и Буша). Инициаторы целевых налогов даже стали называть их сборами за пользование, хотя между этими понятиями существует разница. Целевые налоги подобны сборам за пользование, поскольку и те, и другие основываются на обложении группы, получающей выгоды от определенных услуг, предоставляемых государством. Однако они имеют существенные различия, связанные с экономической природой налога и цены товара (услуги), базирующейся на возмещении издержек по производству товара и получении прибыли.

Поскольку производство общественных благ ввиду их нерыночного характера, особой специфики, необходимости обеспечения максимальной доступности потребления крайне сложно финансировать на основе рыночных отношений, государство может вводить налогообложение некоторых видов деятельности, связанных с обеспечением производства общественных благ и финансированием из полученного источника конкретной общественной услуги. Например, вводятся *целевые налоги* для

строительства дорог. Поскольку в большинстве случаев невозможно собирать дорожные сборы, особенно внутри города. Органы власти могут использовать налог на топливо, на пользователей автодорог и т.п. для финансирования дорожного строительства. Другой пример – целевое резервирование начислений на заработную плату работающих по найму для системы социального страхования (страховые платежи). Здесь речь идет о *страховых платежах*, экономическое содержание которых существенно отличается от налогов.

Сборы за пользование представляют собой полное или частичное возмещение издержек по производству услуг, взимаемых государственным учреждением в обмен на предоставление благ или услуг, которые производятся данным учреждением (ведомством).

Сложность ситуации часто связана с тем, что сборы за пользование, взимаемые государством (плата за вход в музей, за пользование библиотекой, оплата детского сада и т.д.) не покрывают издержки и не предназначены для полного покрытия издержек. Такие сборы иногда используются как средство нормирования или как показатель уровня спроса, необходимый для государства.

Что же касается *распределения финансовых ресурсов*, то фонды обладают серьезными преимуществами, повышающими эффективность использования финансовых средств. Во-первых, это конкурентные начала – распределение ресурсов в различных формах (грантов, льготных кредитов и т.д.). Они, как правило, осуществляются на конкурсной основе. Во-вторых, достижение селективной поддержки наиболее приоритетных в данный конкретный момент направлений развития. В-третьих, это высокая степень адресности выделяемых ресурсов.

Каждая подгруппа фондов (бюджетные и внебюджетные) имеет свои, отличные от других:

- 1) нормативно-законодательную базу;
- 2) источники формирования доходов;
- 3) направления расходования собранных ресурсов;
- 4) государственно-общественные формы контроля за их деятельностью.

#### 2.6.4. Бюджетные фонды

*Законодательной базой* деятельности всех бюджетных фондов (целевых, резервных, межбюджетного регулирования) являются Бюджетный кодекс РФ и ежегодно принимаемый закон о федеральном либо региональном бюджете, где закрепляются доходные источники и величина доходов для бюджетных фондов, а также их расходы и целевые задачи. Разработка и представление проекта закона о бюджете в законо-

дательные органы власти предполагают и детальную проработку отчетов бюджетных фондов об их исполнении за предыдущий период, т.е. реализацию принципиальных положений о контроле и публичной отчетности.

*Целевые бюджетные фонды* являются важным средством решения общегосударственных целевых задач по развитию инфраструктуры народного хозяйства, охране окружающей среды, укреплению институтов общества. Понятие целевого бюджетного фонда введено ст. 17 Бюджетного кодекса РФ (статья утратила силу с 1 января 2008 года) как фонда денежных средств, образуемого в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов и используемого по отдельной смете.

Целевые фонды формируются, как правило, в территориальных бюджетах за счет специальных налогов, отчислений от некоторых налогов либо от части доходов (штрафов, санкций, дополнительных сборов).

С 1 января 2006 года формируется Стабилизационный фонд, формируемый за счет доходов от продажи энергоресурсов на основе так называемой «цены отсечения». С 1 января 2008 года Стабилизационный фонд РФ стал носить название фонда нефтегазовых доходов федерального бюджета. Нефтегазовые доходы федерального бюджета используются для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, а также для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

К нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты:

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефти, газа горючего природного из всех видов месторождений углеводородного сырья, газового конденсата из всех видов месторождений углеводородного сырья);
- вывозных таможенных пошлин на нефть сырую;
- вывозных таможенных пошлин на газ природный;
- вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

*Нефтегазовый трансферт* представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда. Величина нефтегазового трансферта на соответствующий финансовый год утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в абсолютном размере, исчисленном как 3,7 % прогнозируемого на соответствующий год объема валового внутреннего продукта, ука-

занного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

*Нефтегазовый дефицит федерального бюджета* представляет собой разницу между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году. Нефтегазовый дефицит федерального бюджета не может превышать 4,7% прогнозируемого в соответствующем финансовом году валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

*Резервный фонд* представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта.

Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливается нормативная величина Резервного фонда в абсолютном размере, определенном исходя из 10 % прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Резервный фонд формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную на соответствующий финансовый год величину нефтегазового трансферта при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины;
- доходов от управления средствами Резервного фонда.

Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период может быть предусмотрено использование средств Резервного фонда на досрочное погашение государственного внешнего долга Российской Федерации.

*Фонд национального благосостояния* представляет собой часть средств Федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Фонд национального благосостояния формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год объем

нефтегазового трансферта, в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает (превышает) его нормативную величину;

- доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов РФ в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Операции с нефтегазовыми доходами федерального бюджета, со средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния отражаются в отчете об исполнении федерального бюджета.

Министерство финансов РФ ежемесячно публикует сведения о поступлении и использовании нефтегазовых доходов федерального бюджета, величине активов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на начало отчетного месяца, о зачислении средств в указанные фонды, их размещении и использовании в отчетном месяце.

### **2.6.5. Государственные социально-страховые внебюджетные фонды. Социальное страхование**

Одним из наиболее радикальных изменений в сфере государственных финансов последних десятилетий стало выделение из состава государственного бюджета Пенсионного фонда и образование вне рамок бюджетной системы других социально-страховых фондов, аккумулирующих половину финансовых ресурсов для реализации социальных функций государства.

Выделение этих фондов за рамки бюджетной системы, придание им статуса внебюджетных носят не случайный характер. Это обусловлено реальным проникновением рыночных отношений во все сферы жизни общества, в том числе в социально-трудовую сферу. Выделение фондов стало типичным для всех восточно-европейских стран, осуществляющих бюджетные реформы рыночного характера в последнее десятилетие XX в. Отделение от бюджета Пенсионного и других социально-страховых фондов стало обязательным элементом бюджетных реформ в этих странах.

Экономическое содержание отделения системы государственных внебюджетных социально-страховых фондов от бюджетной системы РФ при сохранении их в единой системе государственных Финансов определяется следующими факторами:

- *необходимостью преодоления провалов рынка* в системе общественных отношений, переходящей от всеобщего административного регулирования к преобладанию рыночных отношений.



- созданием системы социальной защиты населения, адекватной рыночным отношениям, являющейся важнейшей составляющей воспроизводства общественных благ.

*Система социальной защиты традиционно включает набор государственных гарантий и льгот, социальную помощь и социальное страхование.* В новых рыночных условиях система социальной защиты предполагает преимущественное развитие социального страхования, обязательного государственного, добровольного индивидуального и корпоративного страхования, представляющих смешанную финансовую ответственность наемного работника, предпринимателя и государства, а не только одного государства по рискам утраты работоспособности из-за объективных социальных рисков.

Социальное страхование в организационно-финансовом плане представляет собой систему компенсаций рисков (преимущественно в материальной форме) частичной или полной потери трудоспособности, а следовательно, дохода по объективным социальным причинам. К объективным социальным рискам традиционно относятся: старость, безработица, профессиональное и общее заболевание, инвалидность, беременность и роды.

Финансовое обеспечение системы социального страхования производится на принципах, отличных от социальной помощи, и осуществляется на основе совместного финансового участия трех заинтересованных сторон: работодателей, работников и государства. В российском варианте это происходит при преобладающей доле работодателей (80 % доходов государственных внебюджетных социально-страховых фондов), в европейских системах – при практически паритетной доле работодателей и работников и при покрытии дефицита ресурсов государством.

Идея разделения бремени рисков, сопровождающих трудовую деятельность, между наемным работником и работодателем зародилась в конце XIX в. и принадлежит канцлеру Германии Бисмарку.

*Отто фон Бисмарк в 1862 г. стал премьер-министром Пруссии, самой крупной из земель Германии, затем канцлером Германии и в течение 20 лет играл главную роль в политической и экономической жизни страны. Под его руководством путем «революции сверху» было осуществлено объединение Германии, ему удалось превратить страну в мощную индустриальную державу.*

*«Железный канцлер» вошел в историю еще и тем, что решительно боролся против социал-демократии, считая это движение «общественно опасным, враждебным государству», проведя в 1878 г. «Закон о социалистах», запрещающий собрания, распространение социал-демократической литературы и обязывающий преследовать их лиде-*

ров. Для того чтобы привлечь симпатии рабочего класса, в 1881–1889 гг. он проводит ряд так называемых социальных законов – о страховании рабочих на случай болезни и увечья, пенсиях по старости и инвалидности, создав уникальный прецедент для всей Европы. Социальная политика впервые вводится в ранг официальной доктрины Германии, в дальнейшем получает закрепление в Веймарской конституции 1919 г.

Для разделения социальной ответственности, по закону, стали создаваться специальные фонды, в которые собирались на паритетных началах средства работника и его работодателя, чтобы возмещать ущерб при наступлении страхового случая. При Бисмарке была создана система страхования несчастных случаев на производстве, пенсионное страхование путем создания специальных касс, в которые работник и его хозяин вносили средства на случай травмы либо смерти работника на производстве, наступления преклонного возраста. Позже к страхованию рисков утраты трудоспособности по профессиональной болезни и возрасту присоединились другие виды страхования – медицинское, страхование безработицы.

Существенное изменение в систему социального страхования в целом внес английский премьер-министр У. Беверидж. В 1942 г. он обосновал необходимость участия в страховании социальных рисков не только работодателей, наемных работников, но и государства. С тех пор практически все страны строят свои страховые системы, исходя из распределения ответственности за социальные риски между государством, работодателем и наемным работником.

Страхование перечисленных социальных рисков в отличие от страхования коммерческих рисков является в большинстве стран **обязательным**, жестко контролируется государством, хотя и предполагает наличие **добровольного** страхования, которое имеет дополнительный характер.

В странах рыночной экономики **возникает смешанная финансовая ответственность: во все социально-страховые фонды деньги поступают из трех источников: от государства, от работодателей и от самого работника.**

В России до настоящего времени в системах обязательного социального страхования участвуют, как правило, две стороны – работодатель, выплачивающий единый социальный налог во внебюджетные социально-страховые фонды, и государство, покрывающее дефициты бюджетов этих фондов, а также финансирующее страховое обеспечение ряда категорий (например, военнослужащих).

Во всем мире широко используется двойственность экономической природы социально-страховых фондов – их социальная функция как инструментов обеспечения социальных гарантий населению и экономи-

ческая функция как наиболее привлекательных долгосрочных инвесторов. В самом социальном страховании, его финансовых механизмах существенно усиливается роль рыночных инструментов, главным образом накопительного страхования, причем не только в добровольном страховании, но и в рамках обязательного страхования (пенсионного, медицинского).

В силу важности выполняемой миссии за крупнейшими из них, действующими в рамках обязательного социального страхования, закрепляется статус государственных социально-страховых фондов, и они действуют за рамками бюджетной системы России.

Внебюджетные социально-страховые фонды – институты, создаваемые для реализации важнейшей общественной задачи – защиты населения от социальных рисков.

Цель данных фондов – реализация важнейших социальных гарантий: государственное пенсионное обеспечение, оказание бесплатной медицинской помощи, выплаты во время отпуска по беременности и родам, а также защита от социальных рисков, которые неизбежно сопровождают трудовую деятельность, – поддержка в сфере занятости, в случае потери трудоспособности и т.д.

Государственные социально-страховые фонды (Пенсионный фонд России, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования) – это самые крупные из внебюджетных фондов федерального значения.

Социальные внебюджетные фонды являются самостоятельными финансово-кредитными учреждениями, однако их самостоятельность ограничена государством – оно определяет уровень страховых платежей, принимает решения об изменении структуры и уровня денежных выплат, обеспечивает контроль за деятельностью фондов.

Средства фондов формируются преимущественно за счет страховых платежей предприятий всех форм собственности, привязанных к одной из самых надежных баз – фонду оплаты труда, а также поступлений из бюджетной системы в оговоренных законом случаях, прочих доходов (например, от размещения временно свободных средств на финансовом рынке, штрафов, пеней и др.). Контроль за деятельностью государственных социально-страховых фондов ввиду важности выполняемой ими роли ведется и исполнительной, и законодательной властью.

**Пенсионный фонд Российской Федерации** (ПФР) – это централизованный фонд пенсионного обеспечения населения, крупнейший из внебюджетных социальных фондов. Перечисление страховых взносов в

ПФР является обязательным, причем платежи должны производиться ежемесячно.

Пенсия – это гарантированная денежная ежемесячная выплата для обеспечения граждан по достижении ими определенного законом возраста, а также в случае потери трудоспособности, потери кормильца. Она включает три составляющие: базовую, страховую и накопительную.

Пенсия может выплачиваться в рамках **обязательного пенсионного страхования** под контролем государства, но дополняться **добровольным (негосударственным) пенсионным страхованием** – по желанию граждан и предприятий через систему негосударственных пенсионных фондов.

Средства ПФР направляются на выплату государственных пенсий – по возрасту, за выслугу лет, при потере кормильца; пенсий по инвалидности, военнослужащим, компенсации пенсионерам, материальной помощи престарелым и инвалидам и другие выплаты. За счет средств ПФР финансируются и различные программы по социальной поддержке инвалидов, пенсионеров, детей; осуществляются единовременные денежные выплаты.

Основным содержательным компонентом новой пенсионной системы стал переход на **накопительную систему**, при которой часть пенсионного взноса направляется на индивидуальный накопительный счет работника. Оставшаяся часть страховых взносов направляется в **распределительную пенсионную систему** фонда для выплаты базовых и трудовых пенсий. Работники определяются с выбором государственного или негосударственного пенсионного фонда в части накопительной составляющей. В настоящее время большинство работников выбрали государственную компанию для инвестирования своих средств на накопительном счете.

Наряду с государственным ПФР в рамках проводимой пенсионной реформы активно развиваются **негосударственные пенсионные фонды** (НПФ) – особая организационно-правовая форма некоммерческой организации социального обеспечения, исключительным видом деятельности которой является негосударственное пенсионное обеспечение участников. Имеющих лицензии НПФ в настоящее время более 50.

**Фонд социального страхования** является вторым по объему средств государственным внебюджетным фондом. Средства этого фонда идут на выплату пособий по больничным листам (по временной нетрудоспособности, по беременности и родам), пособий на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет (доля перечисленных расходов составляет около 70 %), на финанси-

вание санаторно-курортного обслуживания, на страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний.

**Фонд обязательного медицинского страхования**, третий по размерам фонд, существует для социальной защиты населения в случае потери здоровья по любой причине. Обязательное медицинское страхование является всеобщим для Российской Федерации.

Фонд обязательного медицинского страхования формируется за счет уплаты единого социального налога предприятиями и организациями, бюджетных ассигнований, кредитов банков и иных кредиторов, а также штрафов и пеней.

Средства Фонда обязательного медицинского страхования используются на оплату медицинских услуг, предоставляемых гражданам, на подготовку и переподготовку специалистов, на развитие медицинской науки, на улучшение материально-технического обеспечения здравоохранения.

В системе обязательного медицинского страхования существуют медицинские страховые компании. Всем гражданам по месту жительства или работы компания выдает страховой полис, по которому гражданин получает бесплатно гарантированный объем медицинских услуг. В этот объем входят гарантированный государством объем бесплатной медицинской помощи в виде профилактической, лечебно-диагностической, реабилитационной, протезно-ортопедической и зубо-протезной помощи, предоставляемой в рамках Программы государственных гарантий медицинской помощи.

**Внебюджетные фонды субъектов РФ и местных органов самоуправления** существуют, как правило, либо в виде субсчетов, подконтрольных территориальным органам власти и управления, либо в виде фондов – юридических лиц, аккумулирующих поступления неналогового характера (добровольные взносы, сборы за пользование и др.).

Основное отличие данных фондов от других заключается в том, что в них не должны перечисляться бюджетные средства. Контроль за целевым использованием средств фондов возложен на представительную власть регионов; формы контроля – отчетность, лицензирование и т.д. Эти фонды подразделялись, в свою очередь, на инвестиционные (жилищно-инвестиционные), отраслевые (поддержки промышленности, жилищного хозяйства, пожарной безопасности, фонды научно-исследовательских и конструкторских разработок), социальные (социальной поддержки населения, беженцев и переселенцев), экологические и др.

### 2.6.6. Экономические внебюджетные фонды

К экономическим внебюджетным фондам отнесены четыре группы фондов:

- 1) отраслевые, межотраслевые, специальные;
- 2) поддержки предпринимательства;
- 3) поддержки науки;
- 4) инвестиционные.

Большую группу фондов федерального значения составляют внебюджетные *отраслевые, межотраслевые и специальные фонды*, создаваемые министерствами и ведомствами. Это фонды НИОКР и инвестиционные фонды. Отчисления в отраслевые, межотраслевые и специальные фонды относятся, как правило, на себестоимость продукции (например, согласно постановлению № 315<sup>1</sup> фонды формируются за счет добровольных отчислений предприятий и организаций независимо от форм собственности в размере до 1,5% объема реализуемой продукции, а суммы отчисленных средств относятся на себестоимость продукции), при этом формирование и использование этих средств для федеральных властей слабо контролируются, что дает повод говорить о попытках отраслевых фондов уйти от части налога на прибыль.

К числу фондов федерального уровня относится и ряд фондов, созданных *в целях развития предпринимательства, конкуренции, поддержки науки*. Это, например, региональные фонды поддержки малого предпринимательства, созданные в целях финансового обеспечения федеральной программы государственной поддержки малого предпринимательства. Источники ресурсов этих фондов – преимущественно бюджетные средства. Однако для этой группы фондов возможно использование нескольких доходных источников – бюджетных средств, заработанных (плата за льготный кредит, экспертизу и т.д.), а также добровольных перечислений на нужды развития науки, малого бизнеса и т.д.

Все большее распространение в ходе экономических реформ приобретают фондовые формы финансирования российской науки. В настоящее время действуют как российские фонды поддержки науки, так и международные. К числу наиболее крупных российских фондов относятся Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ), Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ), Фонд содействия развитию малых предприятий в научно-технической сфере, Российский фонд технологического развития (РФТР).

Первые три финансируются преимущественно за счет средств бюджета (от 1 до 4 % от ассигнований, выделенных в федеральном

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ № 25 от 19 июня 1995 г.

бюджете на финансирование науки), Фонд содействия развитию малых предприятий в научно-технической сфере – и за счет других источников, таких, как плата за экспертизу, банковский процент и др. Этот фонд содействует инновационным проектам в малом и среднем предпринимательстве, выдавая на возвратной основе и льготных условиях кредитные средства в зависимости от сферы приложения проекта, его принципиальной новизны и других критериев. Клиенты фонда имеют доступ к краткосрочным займам для закупки необходимого сырья и материалов, могут получать оборудование в лизинг, а также безвозмездные ресурсы для проведения выставок, на подготовку кадров, информационное обеспечение.

К числу институтов инвестирования, действующих в настоящее время на российском рынке, можно отнести *инвестиционные фонды* (паевые и акционерные), негосударственные пенсионные фонды, страховые компании, общества взаимного страхования, кредитные союзы и др. Они аккумулируют крупные финансовые ресурсы, которые используют для вложений на финансовом рынке.

*Паевые инвестиционные фонды* – сравнительно новое явление на российском фондовом рынке, они действуют с 1996 г. Их задача – позволить выйти на рынок ценных бумаг мелкому инвестору. Это нетрадиционная для нас форма коллективного инвестирования средств, альтернативная пассивному накоплению и деятельности нелицензированных финансовых компаний.

Инвестиционные фонды (взаимные фонды, трасты, инвестиционные компании с переменным капиталом и др.) активно развиваются в странах рыночной экономики в последние десятилетия. Например, инвесторами более чем 6400 взаимных фондов в США является около 30% американцев, почти 25% французских семей участвуют средствами в инвестиционных компаниях с переменным капиталом и взаимных фондах инвестиций, на британском рынке около 5% семей вкладывают средства в юниттрасты. Это не просто популярный вид инвестирования сбережений, но и важная составляющая эффективного распределения капитала в стране. В 1996 г. взаимные фонды в США обогнали по объему привлеченных средств банки и страховые компании, традиционно занимающие две первые позиции в приоритетах мелких инвесторов.

*Акционерные инвестиционные фонды* являются юридическими лицами, регистрируются в виде открытого акционерного общества. До 1999 г. существовали чековые и денежные инвестиционные фонды, последние практически не стали заметным явлением. В настоящее время лишь 3 бывших чековых фонда из 700, действовавших в России, зарегистрированы ФСФР.

Общие фонды банковского управления (ОФБУ) появились в 1997 г., когда Центробанк России разрешил на определенных условиях объединять депонированные средства в пулы, что раньше запрещалось. Общий фонд банковского управления не является юридическим лицом. Это имущественный комплекс, передаваемый в доверительное управление и объединяемый на праве общей собственности, а также приобретаемый доверительным управляющим при осуществлении доверительного управления. В настоящее время Банком России зарегистрировано свыше 140 ОФБУ, все они обязаны раскрывать балансы фонда на сайте «Ассоциации защиты информационных прав инвесторов» в сети Интернет, однако это делает лишь часть указанных фондов.

### 2.6.7. Негосударственные социальные внебюджетные фонды

Согласно федеральному закону «О негосударственных пенсионных фондах» *негосударственные пенсионные фонды* (НПФ) – особая организационно-правовая форма некоммерческой организации социального обеспечения, исключительным видом деятельности которой является негосударственное пенсионное обеспечение участников фонда на основании договоров с вкладчиками фонда в пользу участников фонда.

Если в октябре 1992 г. насчитывалось около 10 НПФ, то в 1998 г. в России было зарегистрировано около 1 тыс. НПФ, из них 250 имели лицензию. К августу 1998 г. действовало 340 НПФ, но после кризиса их число сократилось до 271, а в 2005 г. составило около 300. После начала международного финансового кризиса в 2008 году их количество сократилось до 52. Наиболее крупными НПФ являются: «Газфонд», «Сургут-нефтегаз», «ЛУКОЙЛ-гарант», «Электроэнергетика», «Уголь», «Авто-ВАЗ». В них сосредоточены основные финансовые ресурсы негосударственного пенсионирования. Это корпоративные фонды, созданные финансово-промышленными группами и крупными предприятиями топливно-энергетического комплекса. Негосударственные пенсионные фонды работают преимущественно со взносами юридических лиц (это корпоративные фонды), однако отмечается привлечение в фонды средств физических лиц. Финансовый потенциал открытых пенсионных фондов для физических лиц очень высок.

*Благотворительный фонд* – весьма распространенная форма неправительственной некоммерческой организации, управляемой Советом попечителей или директоров, аккумулирующей денежные средства и программы предоставления ресурсов (например, в виде грантов) для выполнения образовательных, социальных, благотворительных, религиозных или других видов деятельности, направленных на развитие общества. Этот вид фондов имеет глубокие исторические корни, традиции, типичные для многих стран.



В мире существует несколько типов частных благотворительных фондов:

- ассоциированные фонды, финансируемые из средств корпорации (Xerox Foundation, Hewlett Packard);
- фонды прямого действия, использующие свои ресурсы для финансирования собственных исследований или предоставления услуг (под конкретную программу);
- местные фонды, создаваемые жителями конкретного населенного пункта для удовлетворения местных потребностей, они ориентированы на поддержку местных организаций;
- независимые фонды, организуемые и финансируемые одним или несколькими частными лицами, семьей: Фонд Рокфеллеров, Фонд Сороса, Фонд Макартуров и т.д.

Эти фонды, как правило, имеют приоритетные области финансирования.

В 1995 г. в России был принят федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», аналогичные законы были приняты в целом ряде регионов РФ. Российское законодательство предоставляет благотворительным организациям возможности поддержки налогового и неналогового характера, перечень которой существенно расширяют региональные нормативные акты.

В развивающихся странах получили распространение социально-инвестиционные фонды.

*Социальные инвестиционные фонды*, известные также как социальные или социально-экономические фонды развития, возникли с целью сглаживания социально-экономических противоречий в странах «третьего мира» в конце 1980-х годов. Одна из причин их создания – рост бедности в странах Африки и Латинской Америки, потребовавший активного внешнего вмешательства для того, чтобы предотвратить обнищание миллионов людей. Было необходимо не допустить деградацию системы предоставления социальных услуг, предотвратить возрастающую пауперизацию сельского населения, дать людям возможность ощутить на себе положительные результаты проводимых в их странах реформ.

Другая причина – необходимость для государства осуществить ряд быстрых и наглядных акций, которые позволили бы ему уменьшить возрастающее недовольство населения и повысить привлекательность проводимых структурных преобразований. И, наконец, это осознание того, что у самого государства недостает реального потенциала, необходимого для осуществления социально-экономических проектов на местном уровне, работы напрямую с местными сообществами и частным сектором.

Механизм социальных инвестиционных фондов направлен на то, чтобы гибко и оперативно обеспечивать ресурсами организации на местном уровне – местные правительства, местные сообщества, некоммерческие организации. Эти фонды финансируют проекты, инициированные местным сообществом. Они оценивают эти проекты, осуществляют функцию их отбора, способствуют подбору подрядчиков, осуществляют контроль за исполнением и оценку их эффективности.

Первый социальный инвестиционный фонд было решено создать в Боливии в конце 1985 г. В Восточной Европе они стали появляться относительно недавно. Наиболее активно фонды работают в Румынии, Албании (в более чем 35 странах мира), а в настоящее время и в Содружестве Независимых Государств (СНГ) – в Армении, Грузии, Молдавии, Таджикистане и Узбекистане.

Анализ показывает, что общими направлениями деятельности для социальных инвестиционных фондов в различных странах являются борьба с безработицей, обеспечение социальными услугами и поддержание социально-экономической инфраструктуры, малого и среднего бизнеса.

Финансирование программ строится *на основе принципов смешанного финансового участия*. Основными инвесторами, как правило, выступают крупные международные финансовые организации, такие, как Всемирный банк, Американское агентство по международному развитию, кредитные организации. В среднем международные финансовые организации обеспечивают финансирование от 40 до 100 % стоимости проекта.

Инструментарий, используемый социально-инвестиционными фондами, весьма интересен. Здесь может достигаться сочетание интересов всех секторов гражданского общества (государства, бизнеса, некоммерческого сектора), при этом не только на национальном уровне, но и на региональном и местном уровнях. Инструментарий социальных инвестиционных фондов не только использует материальные стимулы сообщества, но и развивает творческую инициативу и, что важно, коллективную ответственность местного сообщества за дальнейшее поддержание проекта. Именно поэтому такой механизм может быть использован для реализации социальных проектов в России на региональном и местном уровнях.

Одним из вариантов структуры, подобной социальным инвестиционным фондам, в России можно считать появившиеся ресурсные центры, призванные аккумулировать средства государственного заказа на социальные цели в регионе и организовывать их конкурсное распределение (по сути, покупку услуг) между местными некоммерческими организациями, *способными его выполнить*.

## Контрольный тест

Вопрос	Ответы
1	2
1. На какие виды подразделяются фонды по их принадлежности?	А) Государственные. Б) Федеральные. В) Отраслевые. Г) Бюджетные. Д) Региональные. Е) Негосударственные. Ж) Внебюджетные.
2. На какие виды подразделяются фонды по территориальному принципу?	А) Государственные. Б) Федеральные. В) Отраслевые. Г) Бюджетные. Д) Региональные. Е) Негосударственные. Ж) Внебюджетные.
3. На какие виды подразделяются фонды по признаку места в финансовой системе?	А) Государственные. Б) Федеральные. В) Отраслевые. Г) Бюджетные. Д) Региональные. Е) Негосударственные. Ж) Внебюджетные.
4. На какие виды подразделяются фонды по отраслевому принципу?	А) Государственные. Б) Федеральные. В) Отраслевые. Г) Бюджетные. Д) Региональные. Е) Негосударственные. Ж) Внебюджетные.
5. В каком году в составе федерального бюджета сформирован Инвестиционный фонд?	А) В 2003 году. Б) В 2006 году. В) В 2008 году.
6. Как называется часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда?	А) Нефтегазовый дефицит федерального бюджета. Б) Нефтегазовый трансферт. В) Резервный фонд. Г) Фонд национального благосостояния.

1	2
7. Для чего используются нефтегазовые доходы федерального бюджета?	А) Для финансового обеспечения нефтегазового трансферта. Б) Для формирования Резервного фонда. В) Для формирования Фонда национального благосостояния.
8. Что представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта?	А) Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета. Б) Нефтегазовый трансферт. В) Резервный фонд. Г) Фонд национального благосостояния.
9. Что представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ?	А) Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета. Б) Нефтегазовый трансферт. В) Резервный фонд. Г) Фонд национального благосостояния.
10. Кто управляет средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния?	А) Президент РФ. Б) Правительство РФ. В) Министерство финансов РФ.
11. Какие институты создаются для защиты населения от социальных рисков?	А) Внебюджетные фонды. Б) Внебюджетные социально-страховые фонды. В) Государственные фонды.
12. Какой из государственных социально-страховых фондов является крупнейшим на сегодняшний момент?	А) Пенсионный фонд РФ. Б) Фонд социального страхования. В) Фонд обязательного медицинского страхования.
13. Какие фонды относятся к экономическим внебюджетным фондам?	А) Отраслевые, межотраслевые, специальные. Б) Поддержки предпринимательства. В) Поддержки науки. Г) Инвестиционные.
14. Задачей каких фондов является позволение выйти на рынок ценных бумаг мелкому инвестору?	А) Общие фонды банковского управления. Б) Паевые инвестиционные фонды. В) Акционерные инвестиционные фонды.

1	2
15. Средства какого фонда идут на выплату пособий по больничным листам, пособий на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, на финансирование санаторно-курортного обслуживания?	А) <i>Пенсионный фонд РФ.</i> Б) <i>Фонд социального страхования.</i> В) <i>Фонд обязательного медицинского страхования.</i>
16. Какой фонд существует для социальной защиты населения в случае потери здоровья по любой причине?	А) <i>Пенсионный фонд РФ.</i> Б) <i>Фонд социального страхования.</i> В) <i>Фонд обязательного медицинского страхования.</i>

## 2.7. Государственный и муниципальный долг

*Государственный долг* – это объем непогашенных долговых обязательств государства. Государственный долг делится на внутренний – перед резидентами и внешний – перед международными финансово-кредитными организациями, странами, частными банками.

Появление государственного долга – явление, ставшее типичным для большинства государств в XX в., что связано с проблемами хронических дефицитов бюджетов многих стран.

Наличие бюджетных дефицитов связано с причинами финансового, экономического, политического характера:

- кризисными явлениями в экономике и финансах реального сектора;
- неустойчивостью денежно-кредитной системы;
- колебаниями на финансовом рынке;
- нестабильностью цен мирового рынка;
- неэффективностью курса реформ и политики правительства;
- чрезвычайными обстоятельствами и необходимостью увеличения оборонных расходов;
- финансовой зависимостью от иностранных государств и необходимостью высоких затрат на обслуживание ранее принятых долговых обязательств.

Существует значительное разнообразие источников финансирования бюджета дефицита, особенно в условиях устойчивого экономического роста и наличия достаточной массы не вовлеченных в реальный инвестиционный процесс финансовых ресурсов у населения, банков и финансового рынка.

**По формам собственности** источники финансирования бюджетного дефицита можно разделить на *собственные* и *заемные*. К собственным источникам относятся поступления ресурсов от имущества, находящегося в собственности государства и местного самоуправления. Поступления от этих источников носят безвозвратный характер. Заемные источники привлекаются как временно свободные ресурсы финансового рынка и носят возвратный характер, относятся на увеличение государственного долга, требуют процентных расходов по их обслуживанию.

**По характеру кредитора или рынка** заемные источники классифицируются на *внутренние* и *внешние* (рис. 2.2). **По способу привлечения** они относятся к кредитам и займам: *кредиты* предоставляются на основе договоров и соглашений, а *займы* реализуются посредством эмиссии государственных ценных бумаг.

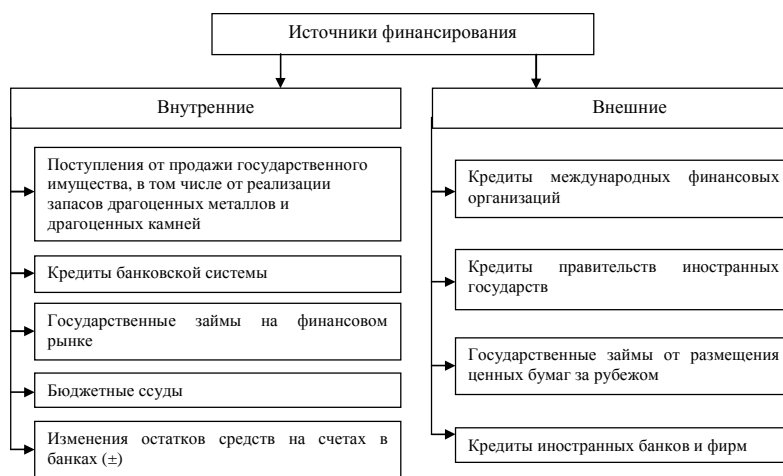


Рис. 2.2. Виды источников финансирования дефицита Федерального бюджета

Основными особенностями финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов являются, во-первых, ограничение (запрещение) их доступа к внешним источникам и, во-вторых, отсутствие у них ресурсов от реализации запасов валютных ценностей (драгоценных металлов и драгоценных камней).

Используются следующие способы финансирования дефицита государственного бюджета:

- 1) дополнительные налоговые поступления от принятия новых законодательных решений и улучшения налогового администрирования;
- 2) займы на внутреннем и внешнем рынках;
- 3) долговые обязательства (кредиты);
- 4) кредитно-денежная эмиссия (монетизация);
- 5) использование переходящих или временно свободных остатков бюджетных средств на счете Федерального казначейства;
- 6) привлечение средств из Нефтегазового фонда.

Принципами российской политики в области государственного долга являются:

- принятие Россией обязательств по безусловному обслуживанию и погашению государственного долга, особенно внешнего;
- обеспечение прозрачности в формировании ресурсов для обслуживания и погашения внешнего государственного долга;
- максимальное снижение рисков для зарубежных кредиторов;
- максимизация усилий по погашению внешнего государственного долга, вплоть до досрочной его выплаты;
- резервирование и мобилизация финансовых ресурсов для погашения внешнеэкономических долговых обязательств сверх баланса доходов и расходов федерального бюджета.

*Из истории: самый крупный должник в мире – США. Государственный долг США в 1996 г. составил 5,129 трлн долл., проценты по долгу – 332,414 млрд долл. Обладательницей самого большого внешнего долга (в процентах от ВВП) среди развивающихся стран стала Новая Зеландия. Ее долг составил 80 % ВВП. Среди развивающихся стран рекордсменом в этой области стала Мексика – в 1994 г. ее внешний долг составил 147,5 млрд долл.*

### **Источники финансирования дефицита федерального бюджета Российской Федерации**

В 2016 году дефицит федерального бюджета планируется в объеме 1 906,2 млрд рублей (2,4% ВВП), в 2017 году – 1 733,9 млрд рублей (1,9% ВВП), в 2018 году – 665,9 млрд рублей (0,7% ВВП).

Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в 2016–2018 годах будут выступать государственные заимствования Российской Федерации и средства Резервного фонда (табл. 2.7).

Таблица 2.7

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета***Млрд рублей*

Показатель	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год		2017 год		2018 год (проект)
		Закон 384-ФЗ	Про- ект	Закон 384- ФЗ	Про- ект	
<b>Источники финансирования дефицита федерального бюджета, всего</b>	<b>2 675,3</b>	<b>476,3</b>	<b>1 906,2</b>	<b>540,9</b>	<b>1 733,9</b>	<b>665,9</b>
<i>в том числе:</i>						
Резервный фонд (использование (+) / пополнение (-))	3 074,1	0,0	1 074,5	0,0	1 016,7	
Средства Фонда национального благосостояния	19,7	21,9	21,9	24,9	24,9	24,9
Иные источники финансирования дефицита федерального бюджета	-418,5	454,4	809,8	516,0	692,3	641,0

В 2016–2018 годах пополнение средств Резервного фонда не прогнозируется (табл. 2.8).



Таблица 2.8

## Прогноз объема Резервного фонда на 2015–2018 годы

Млрд рублей

№ п/п	Показатель	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год			2017 год			2018 год
			Закон 384-ФЗ	Оценка	Отклоне- ние	Закон 384-ФЗ	Оценка	Отклоне- ние	Проект
	ВВП	73 119,0	83 208,0	82 689,0	-519,0	90 063,0	91 050,0	987,0	99 572,0
I	Объем Резервного фонда на начало года	4 945,5	3 524,3	2 436,8	-1 087,5	3 651,9	1 560,2	-2 091,7	510,8
	%% ВВП	6,4	4,2	2,9	-1,3	4,1	1,7	-2,4	0,5
1	Курсовая разница	348,3	127,5	197,9	70,4	18,6	-32,7	-51,3	-8,8
2	Пополнение	402,2*	0,0			0,0			
3	Использование	-3 074,1	0,0	-1 074,5	-1 074,5	0,0	-1 016,7	-1 016,7	
4	Доходы от управления средствами Резервного фонда, поступающие в Резервный фонд		0,0			21,4		-21,4	
II	Объем Резервного фонда на конец года	2 621,9	3 651,9	1 560,2	-2 091,7	3 691,9	510,8	-3 181,1	502,0
	%% ВВП	3,4	4,4	1,9	-2,5	4,1	0,6	-3,5	0,5

\* дополнительные нефтегазовые доходы 2014 года в сумме 402,2 млрд рублей, подлежащие зачислению до 1 октября 2015 года (постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 699)

В целом прогнозируется снижение объема Резервного фонда в 2016–2018 годах.

В 2016–2018 годах не планируется зачисление дополнительных нефтегазовых доходов в ФНБ (табл. 2.9).

Таблица 2.9

## Прогноз объема ФНБ на 2015–2018 годы

млрд рублей

Показатель	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год			2017 год			2018 год (про- ект)
		Закон 384-ФЗ	Оценка	Откло- нение	Закон 384-ФЗ	Оценка	Откло- нение	
Объем ФНБ на начало года	4388,1	3189,4	3936,1	746,7	3297,0	4134,6	837,6	4052,9
% ВВП	5,7	3,8	4,8	0,9	3,7	4,5	0,9	4,1
Курсовая раз- ница	250,0	98,9	220,4	121,5	14,6	-56,8	-71,4	-20,0
Использование средств ФНБ	-19,7	-21,9	-21,9	0,0	-24,9	-24,9	0,0	-24,9
Доходы от управления средствами ФНБ, посту- пающие в ФНБ		30,6			47,5			
Объем ФНБ на конец года	4618,4	3297,0	4134,6	837,6	3 334,3	4052,9	718,6	4008,0
% ВВП	6,0	4,0	5,0	0,9	3,7	5,0	0,8	4,0

Увеличение ФНБ за счет доходов от его управления и курсовой разницы прогнозируется только в 2016 году. При этом использование средств ФНБ будет осуществляться в соответствии с бюджетным законодательством на софинансирование пенсионных накоплений.

Динамика объемов заимствований представлена в табл. 2.10.

Таблица 2.10.

**Иные источники финансирования дефицита федерального бюджета**

Млрд рублей

Показатель	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год		2017 год		2018 год
		Закон 384-ФЗ	Прогноз	Закон 384-ФЗ	Прогноз	Прогноз
Всего источников	<b>-418,5</b>	<b>454,4</b>	<b>809,8</b>	<b>516,0</b>	<b>692,3</b>	<b>641,0</b>
%% ВВП	-0,6	0,6	1,0	0,6	0,8	0,6
увеличение	1 235,7	1 390,6	1 859,4	1 525,6	1 976,5	1 991,7
уменьшение	-1 654,2	-936,2	-1 049,6	-1 009,7	-1 284,2	-1 350,7
Источники внутреннего финансирования дефицита	-68,7	286,8	645,4	419,1	640,9	600,1
увеличение	1 126,1	1 043,6	1 348,5	1 166,9	1 474,7	1 461,6
из них:						
государственные ценные бумаги	1 000,8	799,2	1 110,7	929,2	1 206,4	1 172,7
приватизация	15,0	99,9	99,9	3,0	3,0	3,0
уменьшение	-1 194,8	-756,8	-703,1	-747,8	-833,8	-861,5
из них: государственные ценные бумаги	-820,8	-502,0	-502,0	-382,9	-529,1	-533,4
Источники внешнего финансирования дефицита	-349,9	167,6	164,4	96,9	51,4	40,9
увеличение	109,5	347,0	510,9	358,7	501,7	530,2
из них: государственные ценные бумаги	0,0	270,9	397,6	276,5	381,5	372,4
уменьшение	-459,4	-179,4	-346,5	-261,8	-450,3	-489,2
из них: государственные ценные бумаги	-203,2	-50,9	-74,6	-129,6	-180,2	-252,9

«Чистое» привлечение денежных средств на внутреннем и внешнем финансовых рынках в 2016 году составит 930,8 млрд рублей, в 2017 году – 884,4 млрд рублей и в 2018 году – 765,4 млрд рублей.

При этом объем «чистых» государственных внутренних заимствований Российской Федерации в 2016 году планируется в сумме 608,8 млрд. рублей. В 2017–2018 годах указанные заимствования составят 677,3 млрд рублей и 639,3 млрд рублей соответственно.

«Чистое» привлечение денежных средств на международном рынке капитала составит в 2016 году 322,1 млрд рублей (5,7 млрд долларов США), в 2017 году – 207,1 млрд рублей (3,8 млрд долларов США), в 2018 году – 126,1 млрд рублей (2,4 млрд долларов США).

Несмотря на наращивание государственных заимствований, долговая нагрузка на федеральный бюджет будет оставаться в пределах, позволяющих своевременно и в полном объеме выполнять обязательства по государственному долгу Российской Федерации, его объем сохранится на безопасном уровне и не превысит 15–20% ВВП (табл. 2.11).

Таблица 2.11.

### Объем государственного долга Российской Федерации

*Млрд рублей*

Наименование	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год		2017 год		2018 год
		Закон 384-ФЗ	Прогноз	Закон 384-ФЗ	Прогноз	Прогноз
<b>Объем государственного долга Российской Федерации*, всего</b>	<b>11 352,9</b>	<b>10 548,6</b>	<b>12 447,1</b>	<b>11 563,8</b>	<b>13 575,7</b>	<b>14 605,7</b>
<i>%% ВВП</i>	<i>15,5</i>	<i>12,7</i>	<i>15,1</i>	<i>12,8</i>	<i>14,9</i>	<i>14,7</i>
<i>из них: государственные гарантии</i>	<i>3 170,3</i>	<i>3 182,5</i>	<i>3 351,6</i>	<i>3 406,9</i>	<i>3 560,7</i>	<i>3 781,0</i>
в том числе:						
Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации	8 119,9	7 733,2	9 040,8	8 514,3	10 002,4	10 896,9
<i>%% к общему объему</i>	<i>71,5</i>	<i>73,3</i>	<i>72,6</i>	<i>73,6</i>	<i>73,7</i>	<i>74,6</i>
<i>из них: государственные гарантии</i>	<i>2 328,8</i>	<i>2 413,8</i>	<i>2 483,5</i>	<i>2 570,9</i>	<i>2 640,6</i>	<i>2 797,7</i>
Объем государственного внешнего долга Российской Федерации	3 233,0	2 815,5	3 406,3	3 049,5	3 573,3	3 708,8
<i>%% к общему объему</i>	<i>28,5</i>	<i>26,7</i>	<i>27,4</i>	<i>26,4</i>	<i>26,3</i>	<i>25,4</i>
<i>из них: государственные гарантии</i>	<i>841,5</i>	<i>768,7</i>	<i>868,1</i>	<i>836,0</i>	<i>920,1</i>	<i>983,3</i>

\* на конец периода

Реализация долговой политики в 2016–2018 годах будет осуществляться в рамках решения ключевых задач по поддержанию умеренной долговой нагрузки (отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП, не превышающее 15–20%) и недопущению роста расходов на обслуживание государственного долга (доля в общем объеме расходов федерального бюджета, не превышающая 10%), соблюдению показателей и индикаторов, установленных государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», а также по развитию внутреннего рынка капитала.

Долговая политика в рассматриваемом периоде будет адаптироваться к продолжающимся изменениям конъюнктуры на внешнем и внутреннем финансовых рынках. В частности, запланирован выпуск нового типа финансовых инструментов: помимо уже активно размещаемых в текущем году облигаций с плавающей процентной ставкой рынку будут дополнительно предложены облигации, «защищенные» от инфляции, номинальная стоимость которых будет индексироваться в зависимости от динамики уровня цен в экономике России. Выпуск указанных инструментов ориентирован на:

- повышение доверия к бюджетной и денежно-кредитной политике государства;
- создание рыночного инструмента, позволяющего инвесторам обеспечивать защиту средств в реальном денежном выражении;
- диверсификацию базы инвесторов преимущественно за счет долгосрочных институциональных инвесторов (страховых компаний, негосударственных пенсионных фондов и т.д.);
- увеличение дюрации портфеля облигаций федерального займа (далее – ОФЗ);
- создание индикативной кривой для корпоративных заемщиков.

В условиях, когда значительную часть портфеля ОФЗ по-прежнему составляют неликвидные выпуски, что обусловлено, как правило, небольшим объемом их эмиссии, предусмотренной условиями эмиссии амортизацией основной суммы долга, а для ряда выпусков – тем, что они частично или в полном объеме принадлежат Банку России, одной из основных задач по развитию внутреннего рынка капитала является качественное улучшение структуры обращающихся ОФЗ. Ввиду значительного объема неликвидных ОФЗ (совокупный объем которых оценивается в размере 1,5 трлн. рублей по номинальной стоимости, или до 30% совокупного объема размещенных ОФЗ) планируется проведение обмена неликвидных ОФЗ на стандартные выпуски ОФЗ, размещаемые на аукционах (с погашением через 3, 5, 7, 10 и 15 лет), в течение нескольких лет. В текущем году Минфин России планирует провести пер-

вый этап обмена ОФЗ номинальной стоимостью 200 млрд. рублей, принадлежащих в основном Банку России.

При высоких ставках денежного рынка приоритетным направлением эмиссионной политики в среднесрочной перспективе будет преимущественное предложение ОФЗ с переменным купонным доходом и среднесрочных ОФЗ с постоянным купонным доходом, а также периодическое предложение долгосрочных ОФЗ с постоянным купонным доходом в ограниченных объемах в целях поддержания ликвидности в отдельных выпусках и недопущения искажения ценообразования. Эмиссия краткосрочных инструментов (до 1 года) возможна как исключительная мера, использование которой оправдано лишь в условиях крайне неблагоприятной рыночной конъюнктуры при отсутствии возможностей фондирования за счет эмиссии среднесрочных и долгосрочных государственных ценных бумаг.

Наличие в «арсенале» эмитента облигаций с плавающей и фиксированной ставками купона, с различными сроками до погашения позволит эмитенту проводить более гибкую заемную политику, снизит риски непривлечения средств на внутреннем рынке вне зависимости от ситуации на нем.

Будет продолжен курс на поддержание высокой ликвидности рынка ОФЗ путем регулярного предложения рынку новых «эталонных выпусков» облигаций с постоянными и переменными ставками купонного дохода, большими объемами в обращении и погашением в «стандартных» точках кривой доходности облигаций, то есть 3, 5, 7, 10 и 15 лет.

Будет продолжена работа по повышению заинтересованности инвесторов в государственных ценных бумагах, концентрации ликвидности в «эталонных выпусках», а также совершенствованию технического механизма проведения аукционов по размещению ОФЗ.

Кроме этого, будет продолжена работа по дальнейшему развитию рынка капитала и проведению активных операций по управлению государственным долгом, в том числе путем проведения операций обмена старых выпусков государственных ценных бумаг с нестандартной структурой и низкой ликвидностью на новые стандартные выпуски.

В 2016 – 2018 годах планируется возврат к практике ежегодного привлечения средств на международном рынке капитала в ограниченных объемах с учетом имеющегося спроса и текущей рыночной конъюнктуры для сохранения присутствия России как суверенного заемщика и поддержания постоянного доступа к ресурсам данных рынков. Целями выхода на международный долговой рынок являются формирование в интересах корпоративных заемщиков репрезентативной кривой доходности по заимствованиям Российской Федерации в различных валю-

тах и создание дальнейших предпосылок для привлечения долгосрочных инвесторов, диверсифицированных по типам и географическому признаку.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы не сформирован. Поэтому объем поступлений в федеральный бюджет средств по данному источнику финансирования дефицита федерального бюджета в 2018 году может быть определен с учетом результатов реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2013 г. № 1111-р, и основных направлений и задач приватизации на период после 2016 года.

Учитывая изложенное, прогнозный объем поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества в 2018 году оценивается на уровне 2017 года – в объеме 3,0 млрд рублей, сформированного без учета поступлений от продажи пакетов акций крупнейших компаний.

### Контрольный тест

Вопрос	Ответы
1	2
1. Как называется объем непогашенных долговых обязательств государства?	А) Профицит бюджета. Б) Дефицит бюджета. В) Государственный долг.
2. На какие типы разделяются источники финансирования бюджетного дефицита по формам собственности?	А) Внутренние. Б) Собственные. В) Заемные. Г) Внешние.
3. Какие источники существуют для финансирования дефицита государственного бюджета?	А) Внутренние. Б) Собственные. В) Заемные. Г) Внешние.
4. Какие источники финансирования дефицита федерального бюджета относятся к внутренним?	А) Кредиты банковской системы. Б) Бюджетные ссуды. В) Кредиты международных финансовых организаций. Г) Государственные займы от размещения ценных бумаг за рубежом.

1	2
5. Какие источники финансирования дефицита федерального бюджета относятся к внешним?	А) <i>Кредиты банковской системы.</i> Б) <i>Бюджетные ссуды.</i> В) <i>Кредиты международных финансовых организаций.</i> Г) <i>Государственные займы от размещения ценных бумаг за рубежом.</i>
6. В каком году Правительство РФ приняло долговую стратегию?	А) <i>В 2002 году.</i> Б) <i>В 2005 году.</i> В) <i>В 2008 году.</i>
7. На что будет направлена политика в области государственного долга РФ на 2010 – 2012 годы?	А) <i>На обеспечение сбалансированности федерального бюджета при сохранении высокой степени долговой устойчивости.</i> Б) <i>На развитие национального рынка государственных ценных бумаг.</i> В) <i>На активное использование инструмента выдачи государственных гарантий РФ.</i>



## ЗАДАНИЯ ДЛЯ ПРАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ № 1

При выполнении практического задания необходимо решить 20 задач.

### Задачи

1. Имеются следующие условные данные по сектору государственного управления, млрд руб.:

непосредственные расходы – 75,0;

платежи в бюджеты – 9,5;

платежи на том же бюджетном уровне – 2,0;

платежи, поступившие от других бюджетных уровней, – 19,5;

сальдо по особым финансовым операциям – 8,5.

Определить чистые расходы и нетто-расходы сектора государственного управления.

2. Имеются следующие условные данные по сектору государственного управления, млрд руб.:

чистые расходы – 70,5;

нетто – расходы – 9,5;

текущие трансферты, доходы от собственности и субсидии, полученные от «остального мира» – 17,5;

расходы на оплату продуктов и услуг, предоставленных другими секторами экономики – 55,0;

сальдо по особым финансовым операциям – 5,5.

Определите дезагрегированное сальдо финансирования (ДСФ) и заключительное сальдо бюджетного финансирования (ЗИСФ).

3. Имеются следующие условные данные по сектору государственного управления, млрд руб.:

заключительное сальдо бюджетного финансирования – 60;

капитальные трансферты, переданные остальному миру, – 10;

чистые покупки земли и нематериальных активов – 30;

капитальные трансферты, полученные от остального мира, – 20.

Определите чистое кредитование или чистое заимствование.

4. Имеются следующие условные данные по сектору государственного управления, млрд руб.:

расходы – 45;

объем кредитования – 20;

доходы – 30;

официальные трансферты и суммы, поступившие от других секторов в счет погашения кредитования, – 15;  
платежи между различными бюджетными уровнями – 11.  
Определите величину бюджетного дефицита.

*5. Имеются следующие условные данные, млн руб.:*  
профицит органов государственного управления – 2150;  
полученные официальные трансферты и суммы в счет погашения кредитования – 715;  
расходы и кредитование сектора государственного управления – 565;  
увеличение объема ликвидных средств сектора государственного управления – 1120.  
Определите изменение объема обязательств сектора государственного управления.

*6. Имеются следующие условные данные, млрд руб.:*  
подоходные налоги, налоги на прибыль, налоги на увеличение рыночной стоимости капитала – 85;  
отчисления на социальное страхование – 52;  
налоги на заработную плату и рабочую силу – 25;  
налоги на собственность – 12;  
внутренние налоги на товары и услуги – 60;  
налоги на международную торговлю и внешние операции – 11;  
поступления по штрафам и санкциям (неидентифицированные) – 4;  
прочие налоги – 6.  
Определите сумму налоговых поступлений в государственный бюджет.

*7. Имеются следующие условные данные, млрд. руб.:*  
отчисление на социальное страхование – 85;  
доходы от собственности и предпринимательской деятельности – 25;  
административные сборы и платежи, доходы от некоммерческих и побочных продаж – 14;  
отчисления в пенсионные фонды и фонды обеспечения государственных служащих, функционирующих в рамках сектора государственного управления, – 8,5;  
отчисления в негосударственные пенсионные фонды – 1,5;  
поступления по штрафам и санкциям (неидентифицированные) – 7;  
капитальные трансферты из негосударственных источников – 3;

сумма налоговых поступлений – 105.

Определите: а) сумму неналоговых поступлений; б) текущие доходы государственного бюджета.

8. *Имеются следующие условные данные по сектору государственного управления, млрд руб.:*

продажа основного капитала – 14;

продажа земли и нематериальных активов – 7;

капитальные трансферты из негосударственных источников – 1,7;

полученные официальные трансферты из-за границы – 2,5;

полученные официальные трансферты от национальных уровней государственного управления – 0,5;

текущие доходы государственного бюджета – 210;

продажа государственных товарных запасов – 4,5.

Определите:

а) доходы от операций с капиталом;

б) общий объем доходов государственного бюджета.

9. *Имеются следующие условные данные, млрд руб.:*

расходы на товары и услуги – 50;

выплаты процентов – 90;

приобретение основного капитала – 42;

расходы на жилищно-коммунальное хозяйство – 14;

субсидии и другие трансфертные платежи – 85;

расходы на минеральные ресурсы (за исключением топлива) – 24.

Определите текущие расходы государственного бюджета.

10. *Имеются следующие условные данные, млрд руб.:*

приобретение товаров для создания запасов – 39;

капитальные трансферты – 80;

выплаты процентов – 90;

жилищно-коммунальное хозяйство – 14;

приобретение основного капитала – 42;

приобретение земли и нематериальных активов – 54;

расходы на образование – 15.

Определите капитальные расходы государственного бюджета.

11. *Имеются следующие условные данные о расходах государственного бюджета, млрд руб.:*

субсидии и другие трансфертные текущие платежи – 1,5;

текущие расходы – 225;

приобретение основного капитала – 142;  
капитальные расходы – 215;  
чистое кредитование (кредитование минус погашение) – 60.  
Определите общие расходы государственного бюджета.

*12. Имеются следующие условные данные, млрд руб.:*

налог на производство товаров – 52,5;  
налог на добычу полезных ископаемых – 15,5;  
налоги за оказание услуг – 38,0;  
налоги на международную торговлю – 41,5;  
налоги на пользование товарами – 27,0.

Определите сумму внутренних налогов на товары и услуги.

*13. Имеются следующие условные данные по сектору государственного управления, млн руб.:*

доходы от владения предприятиями – 55;  
доходы от владения финансовыми активами – 38;  
доходы от владения нематериальными активами – 42;  
кассовая прибыль вневедомственных предприятий, полученная в результате реализации товаров и услуг за пределы сектора государственного управления, – 21,5;

доходы от продажи акций – 10,5;

доходы от реализации капитальных активов – 14,5.

Определите доходы от собственности и предпринимательской деятельности сектора государственного управления.

*14. Имеются следующие условные данные, \$ млрд:*

объем кредита Федерального банка и кредитных учреждений – 15,5;

чистые заграничные требования кредитных учреждений и Федерального банка – 9,2;

вклады частных лиц в финансовый сектор в отчетном периоде – 3,8;

остатки вкладов населения в банковских учреждениях на начало отчетного периода – 30,5;

депозиты внутренних органов государственного управления в Центральном (Федеральном) банке – 17,4.

Составьте счет изменения денежной наличности и определите величину денежного агрегата М3 на конец отчетного периода.

15. *Определите оборачиваемость оборотных средств в товарах за месяц по следующим условным данным, млн руб.:*

- средний остаток средств в товарах – 15;
- стоимость реализованных товаров – 75;
- объем задолженности финансовым учреждениям – 12.

16. *Определите текущую оборотную кассу населения по следующим данным, млн руб.:*

- денежные доходы населения – 340;
- объем безналичных платежей населения – 120;
- средняя скорость обращения денег – 14 дней;
- длительность платежного периода – 90 дней.

17. *Определите количество денег, необходимое для обращения (млн руб.) по следующим условным данным:*

- текущая оборотная касса населения – 11 550;
- остатки денежной наличности в кассах предприятий, учреждений и организаций – 29 070;
- коэффициент сбережений населения – 1,8.

18. *Определите индекс финансовых потоков региона в отчетном периоде, используя следующие условные данные, млн руб.*

- Объем финансовых потоков в отчетном периоде – 250;
- объем финансовых потоков в базисном периоде – 230;
- среднероссийский уровень финансовых потоков в отчетном периоде – 200;
- среднероссийский уровень финансовых потоков в базисном периоде – 177,1.

19. *Определите сальдо текущих трансфертов государственного управления по следующим условным данным, млн руб.*

- передача продуктов питания в рамках гуманитарной помощи – 155;
- передача потребительских товаров в рамках гуманитарной помощи – 140;
- военная помощь – 255, в том числе передача капитальных благ – 128;
- взносы в фонды международных организаций – 30;
- получено текущих трансфертов – 315.

20. *Имеются следующие условные данные, млн руб.:*

- прирост монетарного золота – 430;
- привлечено финансовых ресурсов – 405;
- возврат ранее привлеченных финансовых ресурсов – 225;

размещено средств в депозитах – 335;

снято средств с депозитов – 215.

Определите чистое приобретение активов.

## Глава 3. БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТОВ

### 3.1. Основы концепции бюджетного федерализма

#### 3.1.1. Сущность и принципы бюджетного федерализма

Важной функцией бюджета (государственных финансов в целом) как инструмента государственного регулирования при любом государственном устройстве является выравнивание (перераспределение) доходов между *группами граждан* (в пользу попавших в зону объективных социальных рисков: по болезни, старости, безработице, бедности и т.д.) и между регионами страны для обеспечения сопоставимых условий жизнедеятельности в разных точках единого государства, а также территориального развития. Эта функция бюджета актуальна как для унитарных стран, так и для государств с федеративным устройством, однако методы достижения указанных целей и используемые финансовые инструменты существенно отличаются.

В настоящее время из более чем 200 стран, зарегистрированных ООН, лишь 22 имеют федеративное устройство. Однако это наиболее крупные страны, в которых проживает более половины населения мира. К ним относятся в западной полушарии – Канада, США, Мексика, Бразилия, Аргентина, в восточной – Германия, Бельгия, Швейцария. В 1991 г. к ним присоединилась Российская Федерация.

Отношения между органами власти и, соответственно, бюджетами разного уровня существуют в любом государстве с административно-территориальным делением, однако складываются они на разных основах (принципах). Государствам с *унитарным устройством* свойственна высокая централизация бюджетных прав и ресурсов на уровне центрального правительства при гораздо более низкой их концентрации у нижестоящих органов власти. Бюджетные системы государств с *федеративным устройством* исходят из противоположных принципов, главные из которых – самостоятельность и равноправие бюджетов разных уровней в рамках соблюдения баланса интересов органов власти всех уровней и населения.

С помощью понятийного аппарата бюджетного федерализма характеризуют различные аспекты децентрализации управления и финансовой самостоятельности территориальных образований. В основе их лежат общие для государств с федеративным устройством принципы (правила и порядок) бюджетно-налоговых взаимоотношений между уровнями власти и управления.

Понятие *бюджетного федерализма* впервые ввели американские специалисты, понимая под ним автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти, бюджетные взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах. По их мнению, модель бюджетного федерализма становится эффективной при обязательном соблюдении трех условий:

- разграничения полномочий между всеми уровнями власти по расходам;
- наделения всех уровней власти фискальными ресурсами для выполнения своих полномочий;
- сглаживания вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью бюджетных трансфертов для достижения определенных стандартов потребления общественных услуг на всей территории страны.

Концепция бюджетного федерализма содержит основополагающие идеи федерализма как территориальной формы демократии. Она должна обеспечивать реализацию прав каждой личности и территориальных общностей людей на получение определенного объема социальных услуг соответствующего их запросам качества и в отвечающих их интересам и потребностям формах.

Многообразие принципов бюджетного федерализма может быть сведено к трем ключевым принципам – *единства бюджетной системы, ее сбалансированности и реальной самостоятельности бюджетов разного уровня*. Последний принцип включает степень самообеспеченности, оценку способности регионов и территорий к социально-экономическому развитию.

Бюджетный федерализм – это система отношений (политико-правовых, экономических, финансовых), направленных на поиск баланса интересов Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления в целях достижения устойчивого территориального развития, обеспечения доступности потребления основных общественных благ населением с помощью трех составляющих:

- 1) разграничения расходных полномочий и расходов по уровням власти;
- 2) разграничения налогов и других доходов в соответствии с определенными расходами;



3) перераспределения финансовой помощи (межбюджетных трансфертов) для сбалансированности бюджетов.

Первое распределение *расходных полномочий* осуществляется исходя из стандартов, ориентированных на сопоставимый уровень потребления общественных благ населением на всей территории страны независимо от проживания, а второе – *налоговый (доходный)* потенциал располагается неравномерно по территории страны в силу исходных различий в обеспечении природными, трудовыми ресурсами, уровне социально-экономического развития. К тому же располагаемые ресурсы, как правило, меньше потенциально необходимых. В связи с этим возникает противоречие, выражающееся в несбалансированности расходных и доходных полномочий. В этом случае вступает в силу третье условие действия бюджетного федерализма – сглаживание дисбалансов различными способами или *бюджетное регулирование*.

Каждому гражданину страны по Конституции РФ и федеральным законам государством обеспечивается определенный набор социальных гарантий (или общественных благ), в сфере образования, здравоохранения, безопасности, экологической, правовой защиты и т.д. Для характеристики стоимости этих услуг существует показатель душевой бюджетной обеспеченности. Он характеризует величину расходов бюджетной системы на одного человека и показывает, какое количество общественных (бюджетных) услуг может получить гражданин.

Территории проживания граждан в России существенно отличаются по своему доходному потенциалу. В одних регионах расположены запасы «дорогих» природных ресурсов (нефти, газа, алмазов, редкоземельных металлов и т.д.), в других – только глина, песок и галька. В ряде регионов сконцентрированы успешно работающие предприятия, банковские, страховые структуры, малый и средний бизнес, устойчиво пополняющие доходы территориальных бюджетов, а в других в силу климатических особенностей, отдаленности от промышленных центров и других обстоятельств существует крайне низкий налоговый потенциал и, следовательно, невысокая душевая бюджетная обеспеченность. С помощью финансовых инструментов производится выравнивание уровней бюджетной обеспеченности территориальных бюджетов для того, чтобы предоставить любому гражданину страны независимо от места его проживания сопоставимый набор общественных (бюджетных) услуг.

### 3.1.2. Разграничение основных понятий бюджетного федерализма

Термин «бюджетный федерализм» часто пересекается с понятиями «межбюджетные отношения», «регулирование бюджетов», но между

ними нельзя ставить знак равенства, поэтому в контексте рассматриваемых проблем необходимо выявление их иерархической соподчиненности.

**Бюджетный федерализм** определен как система отношений, которая выходит за рамки чисто бюджетных отношений и включает правовые, экономические, бюджетные, налоговые отношения между Федерацией, ее субъектами, органами местного самоуправления, основанные на их противоречивой взаимосвязи.

**Бюджетное регулирование**, в свою очередь, представляет комплекс механизмов управления (регулирования) бюджетной системой в целях обеспечения ее сбалансированности и является неотъемлемой составляющей бюджетной системы. Главные формы регулирования – достижение **вертикальной** и **горизонтальной** сбалансированности этой системы. Под **вертикальной сбалансированностью** понимается процесс устранения несоответствия между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам и доходным потенциалам бюджетов каждого уровня по вертикали: федеральный бюджет → субфедеральные бюджеты → местные бюджеты.

В случае если потенциальные возможности по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для выполнения возложенных на него функций, вышестоящий уровень власти обязан предоставить этому региональному или местному органу власти недостающие бюджетные ресурсы. Таким образом, целью вертикальной сбалансированности бюджетов является обеспечение финансовой базы для реализации расходных полномочий различных уровней власти.

Однако вертикальное выравнивание не решает всех проблем бюджетной сбалансированности. Оно сочетается с горизонтальной сбалансированностью бюджетов.

Горизонтальная сбалансированность – устранение несоответствия между бюджетными расходами и их доходным покрытием в рамках бюджетов одного уровня (по горизонтали), вызванного объективными причинами.

Горизонтальное выравнивание направлено на обеспечение стандартного, сопоставимого уровня потребления общественных услуг гражданами страны независимо от отличий в доходной обеспеченности территории проживания, ее особых инфраструктурных, климатических и других объективных факторах. Эти факторы обусловлены существенными различиями в экономическом положении тех или иных регионов, уровней затрат и большой дифференциацией бюджетных возможностей региональных и местных органов власти. Существенное воздействие на предоставление каждому гражданину социальных стандартов, гарантированных государством, оказывают рыночные процессы, неустойчивое

экономическое развитие, процессы приватизации, сопровождавшиеся на начальных этапах массовым отказом предприятий от социальных затрат и содержания объектов социально-бытовой сферы, а также собственная позиция органов власти и управления региона по отношению к рыночным изменениям.

Горизонтальное выравнивание бюджетов еще называют **межбюджетным выравниванием**, или **межбюджетными отношениями**. Они могут быть определены как объективно обусловленная система оказания помощи региональным и местным бюджетам.

Финансовые инструменты вертикального и горизонтального выравнивания существенно различаются.

Для вертикального регулирования бюджетной системы используются налоги.

Финансовые инструменты вертикального регулирования – собственные (полностью поступающие в один уровень бюджета) и закрепленные (поступающие в несколько видов бюджета) налоги.

Примерами собственных налогов являются: НДС, акцизы на нефть и газ, которые полностью поступают в федеральный бюджет.

Для *региональных бюджетов* собственные налоги – это налог на имущество юридических лиц, транспортный, на игорный бизнес. Для *местных бюджетов* – это налог на землю и на имущество физических лиц. Примерами закрепленных или разделяемых налогов являются налог на прибыль (при ставке 20% в федеральный бюджет идет 2,0%, а в бюджет субъекта РФ – 18%), НДФЛ – поступает в региональные бюджеты, которые «делятся» им с местными бюджетами; разделяются также налоги на малый бизнес, на добычу природных ископаемых и т.д.

Очевидно, что межбюджетные отношения не могут отождествляться со всеми отношениями бюджетного федерализма. Бюджетный федерализм существенно шире, он представляет собой систему бюджетно-налоговых отношений, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном на учет интересов всех его участников.

Организация бюджетного регулирования напрямую связана с моделью государственного устройства. В унитарных странах бюджетным системам свойствен высокий уровень централизации бюджетных ресурсов и незначительный объем бюджетных прав и обязанностей местных бюджетов при высоком удельном весе финансовой помощи из центрального бюджета. В государствах с федеративным устройством бюджетное регулирование является частью отношений бюджетного федера-

лизма, предполагающего более сбалансированное распределение полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы, относительную самостоятельность бюджетов, их равноправие в бюджетной системе государства, организацию межбюджетного перераспределения, т.е. финансовой помощи нижестоящим бюджетам в разных формах.

Таким образом, *межбюджетные отношения* являются неотъемлемой составной частью в структуре отношений бюджетного федерализма и представляют обособленный, вполне конкретный вид отношений, а бюджетный федерализм является их совокупностью.

## 3.2. Зарубежные модели бюджетного федерализма

### 3.2.1. Модель фискального федерализма

Мировой опыт демонстрирует отсутствие идеальной модели бюджетного федерализма. Причины этого кроются в сильнейшем влиянии политики и исторических традиций на бюджетно-налоговое устройство разных стран.

В настоящее время различают несколько моделей бюджетного федерализма – фискального, конкурентного, а также их сочетание. Наиболее распространенной является модель фискального федерализма. Она напрямую зависит от типа налоговой системы и порядка распределения налогов по уровням бюджетной системы страны. В ряде европейских стран с федеративным устройством (Германия, Швейцария, Австрия) делается ставка на совместное использование федерально-территориальных налогов. В доходах их региональных бюджетов преобладают совместные налоги, при этом около 64% – подоходные налоги (54,7% – с населения и 9% – на прибыль предприятий) и около 16% – косвенные налоги на потребление.

Можно выделить следующие страновые модели бюджетного федерализма:

1) американскую (конкурентного федерализма):

- собственные налоги («один налог – один бюджет»);
- самостоятельность в расходах;
- неприятие «мандатов»;
- слабое выравнивание;
- свобода заимствований;
- возможность банкротства;

2) германскую (кооперативного федерализма):

- совместные налоги («один налог – три бюджета»);

- совместное регулирование расходов;
- «финансируемые мандаты»;
- сильное выравнивание;
- ограничение заимствований;
- помощь кризисным регионам.

В числе положительных характеристик *модели фискального федерализма*, используемой, например, в ФРГ, называют экономичность централизованного сбора доходов, широкие возможности централизации части средств для целей горизонтального выравнивания территориальных бюджетов и как следствие – активную политику бюджетного выравнивания.

Все налоговое законодательство Германии централизовано. Налоги распределяются между уровнями бюджетной системы фиксировано, согласно конституции страны. Налоги, закрепленные за каждым уровнем бюджетной системы, обеспечивают малую часть бюджетных доходов (табл. 3.1).

Таблица 3.1

**Налоги, полностью поступающие в бюджеты одного уровня  
в % к общей величине налоговых поступлений**

Уровень бюджетной системы	Вид налога	Величина налоговых поступлений
Федеральный бюджет	Акцизы	14
Бюджеты земель	Налоги на автотранспорт и чистое богатство	5
Местные бюджеты	Налоги на регистрацию бизнеса и на имущество, плата за коммунальные услуги	8

Главным источником доходов страны являются налоги, поступления которых распределяются между несколькими уровнями бюджетной системы. Собираются они централизованно, после чего распределяются в соответствии заданными долями (табл. 3.2).

Таблица 3.2

**Вертикальное распределение расщепляемых налогов между уровнями бюджетной системы в Германии**

Вид налога	Доля, %		
	федеральная	земель	муниципалитетов
Подоходный налог	42,5	42,5	15,0
Налог на прибыль	50,0	50,0	0
НДС	56,0	44,0	0

Региональное распределение НДС осуществляется пропорционально численности населения. Горизонтальное распределение налога на прибыль и подоходного налога производится на основе места происхождения налоговых поступлений. Вертикальное разделение подоходного налога и налога на прибыль утверждено конституцией страны.

В *компетенцию федерального правительства* входят оборона, дипломатическая и внешнеэкономическая деятельность, иммиграция и эмиграция, валютное регулирование, федеральный транспорт, почта и коммуникации.

К *компетенции земель* относятся культура, образование, поддержание общественного порядка, здравоохранение и охрана окружающей среды, а также региональная экономическая политика.

*Муниципалитеты* отвечают за коммунальные услуги, здравоохранение, спорт, отдых, жилищное строительство и строительство дорог. Фактические расходы по многим из этих статей осуществляются всеми уровнями бюджетной системы за счет целевых грантов.

На федеральном уровне наиболее важными являются законодательная функция, распределение финансовых ресурсов и формулирование основных направлений политики в той или иной области. Правительства земель и муниципальных образований отвечают в основном за воплощение этой политики в жизнь.

У модели *кооперативного федерализма* имеются недостатки – стремление к излишней централизации налоговых функций, унитарному типу государственного управления, т.е. ограничению финансовой децентрализации и финансовой самостоятельности субфедеральных и местных органов власти. Европейские страны, использующие модель фискального федерализма, нивелируют ее недостатки с помощью четко-

го распределения бюджетных полномочий между всеми уровнями власти, предоставления существенной финансовой самостоятельности территориям путем долговременного определения доли в совместных налогах и закрепления согласованных пропорций в федеральном законодательстве самого высокого уровня, а также использования эффективных механизмов регулирования вертикальных и горизонтальных дисбалансов бюджетов.

Важную роль в описываемой модели играют трансферты, к которым относят разные формы межбюджетного выравнивания. Объем трансфертов в бюджетах регионов федеративных государств составлял от 4% ВВП в Австрии, 4,3% в Германии, 5,1% в Швейцарии, 5,6% в США до 8% ВВП в Канаде и Австралии. Их доля в совокупных поступлениях территориальных бюджетов в странах ОЭСР довольно высока и составляла в начале 1990-х годов около 40%, в том числе в англосаксонских странах – 36%, в Скандинавских странах – 34%, в федеративных европейских странах – 24%, в других западноевропейских странах (Греции, Бельгии, Франции, Италии, Испании, Португалии, Нидерландах) – 63,2%.

### 3.2.2. Модель конкурентного федерализма

#### **В США используется модель конкурентного федерализма.**

Суть конкурентного федерализма в том, что его участники рассматриваются не как партнеры, а как конкурентные игроки во взаимоотношениях центра и регионов, центрального правительства и региональных правительств, региональной власти, юридических и физических лиц, действующих на территории.

Система американского федерализма характеризуется высокой степенью фискальной автономии субнациональных органов власти как в части расходования бюджетных средств, так и в сфере формирования доходной части их бюджетов.

Помимо налогов на международную торговлю, отнесенных к компетенции федерального правительства, и налогов на имущество, закрепленных за правительствами штатов и местными органами власти, доступ к остальным налоговым базам открыт для всех уровней бюджетной системы. При этом правительства штатов имеют право самостоятельно вводить любые налоги (устанавливать налоговые базы и ставки), если они не противоречат конституции (не создают препятствий для свободного перетока товаров и услуг между штатами и не являются дискриминирующими).

В компетенцию федерального правительства входят оборона, международные отношения, космические исследования, внешняя и внут-

рения (межрегиональная) торговля, почтовая служба, патентование и защита авторских прав, охрана правопорядка (частично).

*Все три уровня* бюджетной системы участвуют в предоставлении таких общественных услуг, как жилищное строительство, образование, общественный транспорт и социальное обеспечение.

*Автономия правительства штатов* в части расходования средств ограничивается мандатами и условными (целевыми) грантами федерального правительства, а также решениями суда. Кроме того, конституциями штатов запрещено долговое финансирование текущих расходов.

*Автономия местных органов* власти ограничена штатами в высокой степени: налоги, которые могут вводиться округами, и их максимальные ставки зачастую определяются на уровне штатов.

Налоговые, или фискальные, аспекты федеративных отношений рассматриваются в рамках концепции конкурентного федерализма как отражение экономического взаимодействия между субфедеральными органами власти и налогоплательщиками. Население территории покупает общественные услуги (правоохранительные, социальные, инфраструктурные и др.), платя за них некую цену – налоги. Если цены или услуги не устраивают потребителей, они либо голосуют на выборах за другую команду власти, либо могут переехать в другой регион, в том числе перерегистрируя в нем свой бизнес, предприятие.

В модели конкурентного федерализма фирмы и население стремятся выбирать наиболее выгодные и приемлемые для себя и своего бизнеса условия жизнедеятельности в конкретном субъекте Федерации. При этом их выбор проявляется в разных формах – от смены юридического адреса, концентрации деятельности в наиболее благоприятном налоговом, инвестиционном климате до активного участия в выборных кампаниях, лоббирования или отказа в доверии той либо иной команде, идущей к власти на региональных или муниципальных выборах.

Задача концепции конкурентного федерализма заключается и в том, чтобы разработать систему правил конкуренции между органами власти по горизонтали и по вертикали в противовес традиционному подходу фискального федерализма, стремящемуся найти *оптимальную, статичную систему распределения полномочий и налогообложения*.

Конкурентный федерализм считает поиск оптимальной модели бессмысленным в силу нестабильности статичной модели в динамично изменяющихся условиях переходной экономики. Разработка правил конкуренции между органами власти ставит акцент на необходимости существенно более весомой самостоятельности субфедеральных и муниципальных органов власти и управления, возможности их «конкурентоспособной» экономической и политической инициативы. Поскольку



исторически, экономически и т.д. каждой территории присущи свои стартовые условия, конкурентный федерализм исходит из наличия многообразия конкурентных моделей или правил в регионах. Одни модели могут основываться на разрешении конфликтов и поиске компромиссов, другие – на использовании в реальности разрушительных конкурентных стратегий на местном уровне. Вмешательство центральных властей может быть как конструктивным, так и деструктивным, однако одностороннее усиление центральной власти, по мнению идеологов конкурентного федерализма, может способствовать углублению конфликта внутри системы федеративных отношений.

### **3.2.3. Канадская модель бюджетного федерализма**

Интересен опыт Канады, прошедшей исторический путь от фактически унитарного государства с сильными иерархическими структурами власти к федеративному с существенной независимостью двух составляющих государственной власти – федерального и провинциальных правительств.

В Канаде используется модель, сочетающая элементы двух предыдущих. В ней бюджетный федерализм понимается не только как фискальный, он акцентирует ориентиры бюджетной политики на территориальное развитие, самообеспечение территорий, их экономическую самодостаточность.

В основе канадской модели – налоговая система, характеризующаяся наличием параллельных и независимых друг от друга систем сбора налогов, одновременное использование двумя составляющими власти одной налоговой базы при конституционном разграничении предметов ведения и налоговых полномочий. Канадские специалисты считают, что четко фиксировать расходные полномочия в конституции не так уж важно, поскольку конституции крайне сложно поддаются изменениям.

В данной модели делается ставка на переговорный процесс, добровольные соглашения на принципах взаимной выгоды. Основа соглашений – обоюдный интерес в реализации конкретных задач, программ. Любая сторона может выйти из соглашения, если оно перестает отвечать, например, интересам провинции. Федеральное правительство согласно конституции обладает правом вето по любым вопросам, однако использовалось оно за всю историю только один раз – в 1943 г. В Канаде даже существует собственная формула консенсуса (законодательного механизма на принципах демократического централизма) – федеральное правительство плюс две трети провинций, представляющие 50% населения страны.

Канадский опыт доказывает, что региональные правительства быстрее реагируют на стимулы, чем на директивы. Делается ставка на экономические стимулы (превалирует программно-целевой подход в реализации бюджетных ориентиров), а не на административные инструменты (налоги). Ориентация на поиск побудительных мотивов для привлечения провинций к решению общенациональных задач позволила переосмыслить роль федерального правительства. Вместо обеспечения всего набора общественных услуг населению (эта тактическая, по сути, задача переложена на правительства провинций) федеральное правительство занимается стратегией национального развития – задает цели, создает стимулы для их достижения и отслеживает результаты.

### 3.3. Особенности российского бюджетного федерализма

#### 3.3.1. Специфика Российской модели

Специфика российской модели бюджетного федерализма определяется рядом обстоятельств. Во-первых, это огромная исходная дифференциация регионов по основным политико-административным, экономическим и социальным характеристикам и, во-вторых, – ярко выраженная ориентация на фискальную модель бюджетного федерализма.

К числу особенностей *социально-экономического характера* модели российского бюджетно-налогового федерализма относятся:

1) наличие нескольких групп экономических регионов, весьма отличающихся по уровню экономической самостоятельности (развитые, развитые выше среднего, средние, ниже среднего, слаборазвитые);

2) существенные различия субъектов РФ по ключевым социально-демографическим характеристикам – численности и плотности населения, средней продолжительности жизни, природно-климатическим условиям, национальным и историческим особенностям.

Таким образом, в настоящее время в Российскую Федерацию входят 85 регионов – субъектов Федерации. Сегодня примерно 20 субъектов Федерации самодостаточны, однако большинство (свыше 60 субъектов) – дотационны. Из-за неравномерного размещения по территории страны производственного и ресурсного потенциала различия в бюджетной обеспеченности регионов России достигают 30 раз, а после межбюджетного выравнивания сокращаются до 3–3,5 раза (табл. 3.3). Одной из важнейших задач федеральных органов власти является выравнивание финансовых возможностей регионов и муниципалитетов,

прежде всего в сферах инфраструктуры, политики занятости, доходов, социального развития. Для этого дотационные субъекты Федерации получают финансовую помощь из федерального бюджета.

Таблица 3.3

**Уровень бюджетной обеспеченности субъектов РФ  
к среднему по стране, %**

Уровень обеспеченности	Год			
	2005		2006	
	до выравнивания	после выравнивания	до выравнивания	после выравнивания
Критически низкий (менее 64%)	34,2	–	30,0	–
Низкий (от 64 до 70%)	4,3	30,1	7,9	27,2
Ниже среднего (от 70 до 75%)	7,3	8,4	10,8	7,7
Средний (от 75 до 100%)	19,0	26,2	13,3	27,0
Выше среднего (от 100 до 150%)	23,9	23,9	24,7	24,7
Высокий (более 150%)	11,4	11,4	13,4	13,4

### 3.3.2. Этапы развития Российского бюджетного федерализма

Российский бюджетный федерализм прошел несколько этапов развития.

*Первый этап* – 1991–1993 гг., этап стихийной децентрализации, разрушения бюджетной системы, адаптированной к условиям унитарного государства. Была создана налоговая система на принципах регулирующих налогов. Произошло частичное перераспределение доходов и расходов в пользу субфедеральных бюджетов и увеличение доли межбюджетных финансовых потоков. В эти годы объемы средств межбюд-

жетного выравнивания определялись не на единой для всех основе, а путем индивидуальных переговоров регионов и центра.

Бюджетное регулирование играло дестимулирующую роль – увеличение доходов на территории приводило к сопоставимому сокращению финансовой помощи либо отчислений от регулирующих налогов, нормативы которых пересматривались ежегодно.

Важными вехами этого этапа стали подписание Федеративного договора (1992 г.) и принятие Конституции Российской Федерации (1993 г.). Конституционное разграничение полномочий и ответственности Федерации и ее субъектов осуществляется через выделение в самом общем виде предметов ведения – Российской Федерации и совместного ведения РФ и субъектов РФ. Вместе с тем такой подход не позволял дать четкой однозначной трактовки ряда положений, касающихся в первую очередь формирования экономической базы для реализации полномочий, приводил к возникновению конфликтных ситуаций между уровнями бюджетной системы.

*Следующий этап* приходится на 1994–1998 гг. Появилась новая правовая база налогообложения. Расширились права регионов и местных органов власти в формировании собственной доходной базы (они получили возможность введения новых региональных и местных налогов, а также право дифференцировать региональную ставку налога на прибыль), нормативы отчислений от федеральных регулирующих налогов стали стабильнее. Был создан **Фонд финансовой поддержки регионов** (ФФПР), распределение которого впервые стало осуществляться по единым формализованным правилам (по формулам, на основе объективных данных).

Однако практика передачи полномочий, не подкрепленных финансовыми ресурсами, продолжалась. В регионах это привело к возникновению огромного числа мелких налогов и поборов, ряд которых разрывали экономическое пространство, тормозили территориальное развитие. К таким налогам относятся налоги на провоз товаров по территории соседнего субъекта, на прогон газа, нефти по сопредельным территориям, налог на соль и т.д.

Методика расчета финансовой помощи из ФФПР имела целый ряд недостатков (исходила не из соотношения налогового потенциала и нормативных потребностей, а из фактически собранных доходов и фактических расходных потребностей региона), сам трансфертный фонд в условиях кризиса был незначительным. К существенным недостаткам следует также отнести утерю Федерацией рычагов воздействия на межбюджетное регулирование внутри субъектов РФ, которые часто строились на субъективных принципах.

*Важной вехой* бюджетных реформ последнего десятилетия XX в. является принятие Концепции развития межбюджетных отношений в 1999 – 2001 гг., а также Программы развития бюджетного федерализма

в Российской Федерации до 2005 г. Они стали среднесрочными программами развития взаимоотношений уровней бюджетной системы, направленными на повышение эффективности деятельности региональных бюджетных систем, оздоровление территориальных финансов, снижение их дотационности, сокращение встречных финансовых потоков. Но самое главное – в них ставилась задача создания в территориях стимулов к наращиванию налогового потенциала, проведения ответственной бюджетной политики (мобилизации бюджетных доходов, повышения эффективности расходов и обеспечения сбалансированности бюджетов на основе всех трех составляющих бюджетного федерализма) – *распределения расходных полномочий и расходов, налогов и доходов между уровнями бюджетной системы, создания формализованных каналов предоставления финансовой помощи.*

Финансовыми инструментами реализации целей бюджетной политики стали:

- реформируемый **Фонд финансовой поддержки регионов**;
- объективная методика распределения трансфертов (отказ при оценке бюджетной обеспеченности от использования данных по фактическим расходам и доходам территорий);
- **Фонд регионального развития** для поддержки инвестиций в общественную инфраструктуру;
- **Фонд компенсаций, Фонд софинансирования** социальных расходов и **Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов** для поддержки территориальных бюджетных реформ на конкурсной основе.

Вместе с тем отсутствие четкого разделения расходных полномочий по уровням бюджетной системы, федеральных минимальных социальных стандартов и финансовых нормативов по всем видам услуг общественного сектора, а также единой методологии распределения финансовой помощи внутри субъектов РФ настоятельно требовали более решительных действий по реформированию бюджетных отношений.

**Основными направлениями бюджетных реформ являются:**

- 1) упорядочение бюджетного устройства;
- 2) закрепление разграничения расходных полномочий между всеми уровнями бюджетной системы;
- 3) закрепление разграничения налоговых полномочий и доходных источников;
- 4) создание прозрачной и эффективной системы финансовой помощи;
- 5) совершенствование управления общественными финансами регионов и муниципалитетов

*По каждому из пяти направлений бюджетных реформ были определены конкретные механизмы и инструменты реализации.*

### 3.3.3. Межбюджетные отношения

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений в 2016–2018 годах будет сосредоточена на решении следующих задач:

- обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;
- сохранение высокой роли выравнивающей составляющей межбюджетных трансфертов;
- повышение эффективности предоставления целевых межбюджетных трансфертов;
- продолжение консолидации межбюджетных субсидий, предоставляемых из федерального бюджета в рамках государственных программ, а также их распределение приложениями к федеральному бюджету.

Прогнозируемые основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (табл. 3.1.).

*Таблица 3.1*

#### Прогноз основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015–2017 годах

*млрд рублей*

Показатель	2015 год	2016 год	Темпы роста, %	2017 год	Темпы роста, %	2018 год	Темпы роста, %
доходы, всего	9133,7	9783,5	107,1	10 669,3	109,1	11 359,4	106,5
<i>в том числе:</i>							
<i>налоговые и неналоговые доходы</i>	7686,3	8428,3	109,7	9142,2	108,5	9984,4	109,2
<i>межбюджетные трансферты</i>	1447,4	1355,2	93,6	1 527,1	112,7	1374,9	90,0
расходы, всего	9804,8	10 425,1	106,3	11 217,7	107,6	11 733,8	104,6
дефицит	-671,1	-641,6	95,6	-548,4	85,5	-374,4	68,3

В 2016–2018 годах прогнозируется снижение темпа роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с 107,1% в 2016 году по сравнению с 2015 годом до 106,5% в 2018 году по сравнению с 2017 годом и снижение ежегодного роста бюджетных расходов с 106,3% в 2016 году по сравнению с 2015 годом до 104,6% в 2018 году по сравнению с 2017 годом.

Прирост налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 – 2018 годах составит в среднем 9% в год.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составит в 2016 году 13,9% (или 1355,2 млрд рублей, со снижением к уровню 2015 года на 92,2 млрд рублей), в 2017 году – 14,3% (или 1527,1 млрд рублей, с увеличением к уровню 2016 года на 171,9 млрд рублей), в 2018 году – 12,1% (или 1 374,9 млрд рублей, со снижением к уровню 2016 года на 152,2 млрд рублей).

Оценка объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации производилась с учетом исполнения за 2014 год, оценки исполнения в 2015 году, уточненного прогноза макроэкономических показателей социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 – 2018 годы и следующих факторов:

- повышения оплаты труда отдельным категориям работников бюджетной сферы в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597, от 1 июня 2012 г. № 761 и от 28 декабря 2012 г. № 1688 и принятыми региональными планами мероприятий («дорожными картами») по развитию отраслей социальной сферы с учетом корректировки на уточненный статистический показатель, учитывающий оплату труда наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц;
- завершения в 2017 году в субъектах Российской Федерации мероприятий по ликвидации аварийного жилья, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года;
- ежегодной индексации социально значимых расходов;
- сохранения в 2016 году взносов на ОМС неработающего населения и прочих расходов на уровне 2015 года;
- индексации размера тарифа страхового взноса на ОМС неработающего населения в 2017 и 2018 годах исходя из уровня инфляции;
- снижения в 2018 году по сравнению с уровнем 2017 года предоставления целевых межбюджетных трансфертов, в том числе субсидий на финансирование дорожной деятельности и иных межбюджетных

трансфертов на реализацию мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства.

В 2016 году прогнозируется дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 641,6 млрд рублей со снижением к 2018 году до уровня 374,4 млрд рублей.

Источниками финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации на 2016–2018 годы будут являться в том числе бюджетные кредиты, предоставляемые из федерального бюджета, объем которых составит в 2016 году – 130,0 млрд рублей, в 2017–2018 годах по 200,0 млрд рублей ежегодно.

Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации приведена в табл. 3.2.

Оказание финансовой поддержки со стороны федерального бюджета в финансировании первоочередных расходов регионов будет продолжено путем предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые сохранят ведущую роль в системе межбюджетного регулирования. Являясь ключевой формой межбюджетных трансфертов, общий объем указанных дотаций не должен подлежать уменьшению даже в случае необходимости пересмотра отдельных расходных статей федерального бюджета.

В 2016 году методика распределения дотаций будет еще в большей степени ориентирована на стимулирование экономического развития, в том числе на поддержку малого и среднего предпринимательства. В частности, в целях стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации к расширению практики применения налогоплательщиками специальных налоговых режимов из оценки налогового потенциала будут исключены налоги, взимаемые в связи с применением специальных налоговых режимов.

В 2017 и 2018 годах распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации будет осуществлено с учетом формирования резерва в объеме 15 и 20% соответственно.

Предполагается снижение объема дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы по сравнению с бюджетными ассигнованиями, предусмотренными Федеральным законом № 384-ФЗ на 2016–2017 годы.

Предполагается предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках 21 государственной программы.



Таблица 3.2

**Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации**

*млрд рублей*

Наименование	2015 год	2016 год			2017 год			2018 год	
	Закон 93-ФЗ	Закон 384-ФЗ	Проект	Темпы роста, %	Закон 384-ФЗ	Проект	Темпы роста, %	Проект	Темпы роста, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	2	3	4	$5=4/2*100$	6	7	$8=7/4*100$	9	$10=9/7*100$
Межбюджетные трансферты, всего	1 447,4	1 456,3	1 355,2	93,6	1 630,8	1 527,1	112,7	1 374,9	90,0
в том числе:									
дотации, из них:	596,1	657,4	594,7	99,8	689,6	626,9	105,4	626,9	100,0
<i>в % к МБТ (всего)</i>	<i>41,2</i>	<i>45,1</i>	<i>43,9</i>		<i>42,3</i>	<i>41,0</i>		<i>45,6</i>	
– дотации на выравнивание	487,8	487,8	487,8	100,0	487,8	487,8	100,0	487,8	100,0

Окончание табл. 3.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
– дотации на сбалансированность	97,4	157,7	96,0	98,6	189,9	128,2	133,5	128,2	100,0
субсидии	370,2	305,4	288,7	78,0	359,5	344,5	119,3	326,1	94,7
<i>в % к МБТ (всего)</i>	<i>25,6</i>	<i>21,0</i>	<i>21,3</i>		<i>22,0</i>	<i>22,6</i>		<i>23,7</i>	
субвенции	308,7	321,8	303,9	98,5	325,2	307,6	101,2	311,5	101,3
<i>в % к МБТ (всего)</i>	<i>21,3</i>	<i>22,1</i>	<i>22,4</i>		<i>20,0</i>	<i>20,2</i>		<i>22,7</i>	
иные межбюджетные трансферты	172,4	171,7	167,9	97,4	256,5	248,1	147,8	110,4	44,5
<i>в % к МБТ (всего)</i>	<i>11,9</i>	<i>11,8</i>	<i>12,4</i>		<i>15,7</i>	<i>16,2</i>		<i>8,0</i>	

Важным аспектом политики межбюджетных отношений на среднесрочную перспективу является повышение эффективности и результативности предоставления субсидий. Это должно быть обеспечено за счет:

1) укрупнения субсидий с расширением направлений их использования. Следует предоставить больше прав регионам по определению приоритетов социально-экономического развития в рамках софинансируемых отраслей;

2) распределения консолидированных субсидий (за исключением конкурсных) приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете;

3) усиления ответственности федеральных органов исполнительной власти за несвоевременное распределение и доведение средств до получателей, предусматривающие:

– персональную ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти за несвоевременное распределение средств субсидий между субъектами Российской Федерации, а при наличии существенного ущерба государственным и общественным интересам введение мер процессуального характера;

– перераспределение средств субсидий между субъектами Российской Федерации на иные цели в случае отсутствия распределения субсидий по состоянию на 1 мая текущего года и 15 августа заключенных соглашений с субъектами Российской Федерации;

4) применения механизма перечисления целевых межбюджетных трансфертов под фактическую потребность, что позволит практически полностью исключить наличие неиспользованного остатка целевых средств в бюджетах субъектов Российской Федерации, обеспечит повышение эффективности и прозрачности расходов региональных бюджетов, источником финансового обеспечения которых являются целевые межбюджетные трансферты;

5) ужесточения мер в отношении субъектов Российской Федерации за недостижение установленных значений показателей результативности использования субсидий, а также за невыполнение в установленный срок графика выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству (реконструкции) или приобретению объектов капитального строительства.

Результаты ежегодного мониторинга предоставления субсидий должны в обязательном порядке учитываться при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации необходимо проработать вопрос о снижении

требований при предоставлении субсидий по предельному уровню финансирования со стороны бюджетов субъектов Российской Федерации до 5%, а также введения при необходимости повышающих коэффициентов в методику распределения субсидий в отношении регионов, опережающее развитие которых является государственным приоритетом, например, субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа.

Повышению эффективности расходования средств должно способствовать изменение подходов к принятию решений по остаткам межбюджетных субсидий.

Предлагается закрепить положение о том, что главными администраторами доходов федерального бюджета от возврата межбюджетных субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации «текущего характера» может приниматься решение о наличии потребности в них только при условии, что субсидии предоставлены в отчетном финансовом году, в то время как по остаткам субсидий прошлых лет в обязательном порядке принимается решение об отсутствии потребности в них.

Подтверждение потребности в остатках субсидий может быть осуществлено главными администраторами доходов федерального бюджета только при предоставлении субъектом Российской Федерации подтверждающих документов, являющихся основанием возникновения обязательства субъекта Российской Федерации по финансовому обеспечению мероприятий за счет средств субсидии (например, государственные и муниципальные контракты).

В рамках субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности («капитальные» субсидии) – решение о наличии потребности может приниматься по субсидиям, предоставленным как в отчетном финансовом году, так и (или) в году, предшествующем отчетному.

В 2016 году предполагается предоставление 20 субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, в 2017 – 2018 годах – 19 субвенций, в связи с ограниченным характером действия субвенции на проведение Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года.

Ключевой задачей в сфере предоставления субвенций является обеспечение достаточности средств федерального бюджета, направляемых на исполнение «делегированных» полномочий. Это должно быть обеспечено в первую очередь законодательным закреплением того, что федеральные законы, в соответствии с которыми осуществляется передача полномочий для исполнения субъектам Российской Федерации, должны содержать порядок определения общего объема субвенций с учетом затрат на организацию осуществления переданных полномочий.

Кроме того, следует дополнить перечень документов и материалов, представляемых в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете, новым документом – перечнем расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления, с оценкой объемов финансового обеспечения (затрат) на исполнение указанных расходных обязательств, по субъектам Российской Федерации, а также порядками (методиками) определения общих объемов субвенций на их исполнение и (или) оценкой поступлений, подлежащих зачислению в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с осуществлением указанных переданных полномочий.

В среднесрочной перспективе также следует минимизировать использование иных межбюджетных трансфертов в связи с невозможностью в достаточной мере оценить эффективность их предоставления. Для этого следует предусмотреть конкретные случаи, в которых возможно их предоставление. В иных случаях указанные трансферты следует предоставлять либо в форме отдельных субсидий, либо их объемы должны быть включены в объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Важной задачей является также приоритизация межбюджетных трансфертов с учетом сокращения в первую очередь тех из них, которые имеют незначительный объем, а также непосредственно не связаны с реализацией положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и носят «грантовый» характер.

Одной из новаций в сфере межбюджетного регулирования в рамках подготовки новой редакции Бюджетного кодекса будет возможность предоставления «горизонтальных» субсидий. Данный механизм должен способствовать развитию межтерриториальной кооперации, а также повышению эффективности совместного решения поставленных задач.

Основной задачей по формированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях будет являться сохранение принципов и подходов, применяемых финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, с учетом их совершенствования в связи с сохраняющейся существенной дифференциацией перечней вопросов местного значения и налогового потенциала между видами муниципальных образований.

В рамках новой редакции Бюджетного кодекса планируется предусмотреть возможность субъектов Российской Федерации снижать раз-

меры критериев выравнивания финансовых возможностей и критериев выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также размеры дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в случае внесения федеральными законами изменений, приводящих к перераспределению полномочий и (или) доходов бюджетов между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями и (или) внесения законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований изменений, приводящих к перераспределению вопросов местного значения и (или) доходов бюджетов между муниципальным районом и сельским поселением, городским округом с внутригородским делением и внутригородским районом.

Необходимо уточнить условия формирования районных и окружных фондов выравнивания бюджетной обеспеченности поселений и внутригородских районов в связи с предоставлением возможности устанавливать 20% объем нераспределенных дотаций на плановый период, что приближает условия выравнивания на муниципальном уровне к установленным на региональном уровне.

Расширятся бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в части установления единых нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных неналоговых доходов.

При подготовке новой редакции Бюджетного кодекса будет предусмотрено предоставление межбюджетных субсидий муниципальными образованиями между собой без ограничений. На региональном уровне станет возможным предоставление единой субвенции местным бюджетам.

Наряду с этим будет проводиться работа по дальнейшей оптимизации расходов в сфере межбюджетных отношений. В рамках проведения указанной работы предлагается рассмотреть следующие подходы, которые приведут к сокращению расходов, как федерального бюджета, так и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

1. В целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в рассматриваемом периоде дополнительно к решению о пересмотре методики расчета целевых показателей предлагается совершенствование подходов к повышению заработной платы «указных» категорий работников бюджетной сферы:

– использовать при расчете целевого ориентира уровня заработной платы работников бюджетной сферы вместо прогнозных данных на текущий год данные о фактически сложившемся в размере средней заработной платы по экономике, учитывающей наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц;

– установить допустимое отклонение уровня средней заработной платы соответствующей категории работников бюджетной сферы от целевого ориентира по итогам года (не более 7% от размера заработной платы). Установление допустимого отклонения позволит сгладить возможные неточности прогнозирования целевого ориентира уровня заработной платы соответствующей категории работников бюджетной сферы.

2. Важным шагом, способствующим обеспечению сбалансированности региональных бюджетов, должно быть снятие ограничений, установленных федеральным законодательством по переходу на адресное предоставление мер социальной поддержки исходя из принципов нуждаемости.

3. В целях повышения эффективности реализации поставленной Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 задачи по ликвидации аварийного жилищного фонда целесообразно рассмотреть вопрос о концентрации с 2016 года средств, направляемых на имущественный взнос Российской Федерации в государственную корпорацию – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, на приоритетном направлении – переселении граждан из аварийного жилищного фонда и пока отказаться от финансовой поддержки на модернизацию коммунальной инфраструктуры.

4. В целях повышения эффективности использования межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию дополнительных расходов и потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с режимом их безопасного функционирования, целесообразно осуществить меры по оптимизации количества муниципальных образований со статусом закрытых административно-территориальных образований.

5. В целях оптимизации поддержки наукоградов Российской Федерации предлагается рассмотреть отмену действия нормы об обязательной государственной поддержке развития наукоградов Российской Федерации, установленной статьей 8 Федерального закона от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», в виде предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Кроме того, в рамках государственной программы «Развитие науки и технологий на 2013 – 2020 годы» предлагается осуществлять развитие научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации за счет других форм и механизмов поддержки, в том числе создания и развития инновационных кластеров и технопарков на территории наукоградов в соответствии с целями и задачами, установленными государственной программой «Развитие науки и технологий на 2013 – 2020 годы».

6. В части установления новых подходов к рассмотрению предложений и инициатив, связанных с празднованием на федеральном уровне памятных дат субъектов Российской Федерации предлагается:

– установить 100-летнюю кратность памятных дат субъектов Российской Федерации, празднование которых может осуществляться на федеральном уровне, и ограничение на количество памятных дат, подготовка и проведение празднования которых может осуществляться на федеральном уровне в рамках одного субъекта Российской Федерации (1 памятная дата в 10 лет);

– установить, что средства федерального бюджета в целях финансирования подготовки и проведения памятных дат субъектов Российской Федерации могут направляться только на мероприятия, непосредственно относящиеся к проведению празднования памятной даты субъекта Российской Федерации.



## Глава 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

### 4.1. Организация бюджетного контроля

#### 4.1.1. Содержание, задачи и значение бюджетного контроля

Обязательным условием эффективного функционирования финансово-экономической системы страны выступает финансовый контроль, являющийся составным элементом государственного контроля по управлению социально-экономическим развитием общества. Контроль, будучи одной из форм управленческой функции, представляет собой систему наблюдения, сопоставления, проверки и анализа функционирования управляемого объекта с целью оценки обоснованности и эффективности принятия управленческих решений, выявления степени их реализации, наличия отклонений фактических результатов от заданных параметров и нормативных предписаний.

**Бюджетный контроль** – составная часть финансово-экономического контроля, совокупность мероприятий, проводимых государственными органами по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов РФ, субъектов Федерации и местных органов самоуправления, в выявлении резервов увеличения поступлений доходов в бюджет и в улучшении бюджетной дисциплины. В условиях рыночной экономики, усложнения межбюджетных отношений роль налогов как источника формирования доходной базы бюджета усиливается, и многократно возрастает значимость бюджетного контроля. Назначение контроля состоит в содействии реализации бюджетной политики государства, в обеспечении эффективного использования денежных средств и решении задач:

- обеспечения правильности составления и исполнения бюджета;
- соблюдения налогового и бюджетного законодательства;
- контроля правильности ведения бухгалтерского учета и отчетности;

- проверки эффективности и целевого использования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов;
- улучшения бюджетной и налоговой дисциплины;
- выявления резервов роста доходной базы бюджетов разных уровней;
- контроля реализации системы межбюджетных отношений;
- проверки обращения средств бюджета и внебюджетных фондов в банках и других кредитных учреждениях;
- контроля формирования и распределения целевых бюджетных фондов финансовой поддержки регионов;
- пресечения незаконных решений по предоставлению налоговых льгот, государственных дотаций, субвенций, трансфертов и другой помощи плательщикам отдельных категорий или регионам;
- выявления расточительства и финансовых злоупотреблений;
- принятия адекватных мер наказания к виновным лицам;
- проведения профилактической, информационно-разъяснительной работы с целью повышения бюджетно-финансовой дисциплины.

Государственный бюджетный контроль охватывает только общественный сектор экономики. Однако, как видно из перечня задач, он распространяется и на частнопредпринимательскую деятельность:

- при проверке правильности составления налоговых расчетов и деклараций;
- при выполнении предприятиями государственных заказов, финансируемых из бюджета;
- при предоставлении предприятиям различных форм собственности, субсидий, дотаций, кредитов и налоговых льгот (скидок, вычетов, налоговых кредитов и пр.).

Следовательно, объектом бюджетного контроля выступает не только бюджетно-налоговая сфера и бюджетный процесс, а весь процесс хозяйственной деятельности субъектов рыночных отношений, чем и определяются роль и значение бюджетного контроля как важнейшего элемента государственного контроля и управления.

Другими словами, объектом бюджетного контроля являются денежные отношения, возникающие между государством и юридическими, физическими лицами по поводу мобилизации и перераспределения валового внутреннего продукта в территориальном, социальном и отраслевом разрезах для выполнения государством своих функций. В целом система бюджетного контроля состоит из следующих элементов:

- 1) субъекта контроля (кто контролирует);
- 2) объекта контроля (кого контролируют);
- 3) предмета контроля (что контролируют);

- 4) принципов контроля;
- 5) метода (методики) контроля;
- 6) техники и технологии контроля;
- 7) процесса контроля;
- 8) сбора и обработки исходных данных для проведения контроля;
- 9) результатов контроля;
- 10) принятия решения по результатам контроля.

Перечисленные элементы системы контроля в совокупности составляют механизм бюджетного контроля. Наиболее существенными элементами контроля, от которых зависит эффективность проводимых контрольно-ревизионных мероприятий, являются субъекты контроля, объекты, предмет, методика и процесс контроля. Однако все это должно регламентироваться нормативными юридическими актами, которые в совокупности образуют финансовое (бюджетное, налоговое) право.

Бюджетное право определяет меры ответственности субъектов экономики за выполнение (или невыполнение) бюджетной дисциплины. Без административных или материально-финансовых мер воздействия на нарушителей бюджетно-налогового законодательства, являющихся элементом (частью) системы бюджетного контроля, невозможно получить высокие результаты в выполнении поставленных задач. Непосредственным предметом бюджетного контроля выступают все этапы бюджетного процесса, от составления бюджета до утверждения отчета о его исполнении. К предметам бюджетного контроля также следует отнести налоговые и другие платежи в бюджет, отчисления во внебюджетные фонды, декларации, расчеты по налогам, постановка бухгалтерского учета и составление отчетности, целевые бюджетные фонды, дотации, субсидии, субвенции, трансферты, бюджетные кредиты, обмен и безвозмездную передачу товарно-материальных ценностей, таможенную стоимость и пр.

Перечень предметов, подвергающихся проверке при бюджетном контроле, довольно широк и охватывает практически все стороны хозяйственной деятельности субъектов воспроизводственного процесса. Все они взаимосвязаны, дополняют друг друга и в конечном счете влияют на уровень собираемости налогов, на объем бюджетных доходов и финансирования из бюджета, а следовательно, и на количественно-качественные параметры выполнения государством возложенных на него функций.

#### **4.1.2. Классификация бюджетного контроля**

Успешное выполнение сложных задач в различных сферах финансово-экономической жизни общества зависит от соответствующей орга-

низации, видов контроля, форм и методов его проведения. В зависимости от того, кто осуществляет бюджетный контроль (от субъекта контроля), различают:

- **государственный бюджетный контроль**, осуществляемый органами государственной власти. Обеспечивает интересы государства и общества, проверяет выполнение налогоплательщиками обязательств перед бюджетом и целевое использование бюджетных ассигнований;

- **ведомственный контроль**, проводимый контрольно-ревизионными управлениями министерств и ведомств. Проверяется расход бюджетных средств, выделенных по ведомственному признаку бюджетной классификации и использование бюджетных ссуд, субсидий, субвенций и другой финансовой помощи из бюджета. В современный период целесообразно усилить эффективность и значение ведомственного контроля;

- **общественный контроль**, осуществляемый неправительственными организациями и учреждениями. Объект контроля зависит от поставленных перед проверяющими конкретных задач;

- **независимый контроль**, проводимый специализированными аудиторскими фирмами и службами, как правило, для подтверждения достоверности отчетности;

- **внутрихозяйственный контроль**, осуществляемый экономическими службами предприятий, организаций и учреждений. Объектом контроля выступает финансовая деятельность субъектов хозяйствования, включая уплату налогов в бюджет и налоговое планирование, использование выделенных бюджетных средств;

- **правовой контроль**, проводимый правоохранительными органами в форме ревизий, судебно-бухгалтерской экспертизы и пр.

- **гражданский контроль**, осуществляемый физическими лицами при их налогообложении налоговыми органами, при составлении и подаче налоговых деклараций, а также при получении средств из бюджета (заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и пр.).

По времени проведения бюджетный контроль подразделяется на предварительный, текущий и последующий.

**Предварительный контроль** осуществляется на стадии составления, рассмотрения и утверждения бюджетов различных уровней, смет расходов бюджетных учреждений, расчетов для получения дотаций, субвенций, субсидий и других средств из бюджета, разработки и принятия законодательных актов по бюджетным и налоговым вопросам. Носит предупреждающий характер и способствует предотвращению неправильного, неэффективного расходования бюджетных ресурсов, выявлению резервов роста доходов и соответствия проектируемых показа-

телей бюджета с данными программ социально-экономического развития территорий и страны в целом. Предварительный контроль позволяет выбрать наиболее экономичные решения при планировании направлений использования бюджетных ассигнований.

**Текущий контроль** является основным видом деятельности субъектов бюджетного контроля. Проводится в ходе исполнения бюджета, смет расходов бюджетных учреждений в течение бюджетного года с целью выявления нарушений бюджетно-налоговой дисциплины, соблюдения финансовых норм и нормативов, установленных показателей по формированию и использованию бюджетного и внебюджетного фондов денежных средств государства. Этот вид контроля опирается на первичные документы оперативного, бюджетного и бухгалтерского учета и отчетности.

При текущем контроле выполняется не только контрольная работа, поскольку она невозможна без анализа, посредством которого выявляется уровень собираемости налоговых и неналоговых доходов бюджета. Анализ позволяет выявить своевременное и целевое финансирование федеральных, региональных и местных программ, размер бюджетного дефицита и источники его покрытия, дать оценку действующему бюджетному законодательству, исследовать вопросы регулирования социально-экономического развития общества путем использования бюджетно-налогового механизма.

**Последующий контроль** проводится по окончании финансового года или отчетного периода, когда проверяется количественное и качественное (по каждому виду доходов и расходов) выполнение намеченных показателей по сбору налогов и других платежей, по расходованию государственных денежных средств, исполнение смет бюджетных учреждений. В процессе контроля на базе отчетных бухгалтерских документов аналитики выявляют причины отклонения фактических данных от плановых, а также проверяют полноту и своевременность поступления предусмотренных бюджетом средств. Кроме того, проверяется:

- правильность, законность и целесообразность произведенных расходов;
- использование резервов повышения доходной базы и пр.

Последующий контроль тесно связан с предварительным контролем, базирующимся на результатах контрольно-аналитической работы, проводимой после бюджетного периода.

### **4.1.3. Формы и методы проведения бюджетного контроля**

Все виды бюджетного контроля основаны на определенных формах и методах (приемах) их проведения. Основными *методами бюджетного*

**контроля** являются: документальная и камеральная проверки, экономический анализ, ревизия и обследование.

**Документальная проверка** проводится непосредственно на предприятии, в организации и учреждении в присутствии должностных лиц. Источниками информации для проверки служат первичные документы, регистры бухгалтерского учета, бухгалтерская, статистическая и оперативно-техническая отчетность, сметы расходов и расчеты к ним, расчеты по налогам, декларации и другая документация.

**Камеральная проверка** проводится по месту нахождения контрольного органа на основе перечисленных ранее документов, представленных предприятиями, учреждениями и организациями и имеющихся у субъекта контроля документов и сведений об этих проверяемых лицах. В основные задачи камеральной проверки входит:

- получение, проверка и обеспечение сохранности отчетов, смет расходов бюджетных учреждений, расчетов к ним и расчетов по налогам налогоплательщиков;
- прием налогоплательщиков и распорядителей бюджетных средств по вопросам, связанным с правильностью исчисления и уплаты в бюджет и во внебюджетные фонды налогов и других обязательных платежей;
- составление индивидуальных и сводных смет расходов бюджетных учреждений; соблюдение установленных законодательством норм и нормативов;
- осуществление контроля правильности начисления финансовых санкций к нарушителям бюджетно-налоговой дисциплины и пр.

**Обследование** заключается в личном ознакомлении контролирующего лица на месте с отдельными сторонами хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций. При обследовании не обязательно проверяются первичные бухгалтерские документы. Проводятся контрольные замеры работ, расхода топлива, электроэнергии, проверки скрытых объектов финансирования и налогообложения путем опроса, анкетирования, инспекции на месте, наблюдения и пр.

Важным методом проведения бюджетного контроля является **анализ исполнения** доходной и расходной частей бюджетов всех уровней, смет расходов бюджетных учреждений. Роль анализа в управлении финансами, в регулировании социально-экономических процессов в обществе, в рыночных условиях значительно возрастает. Научно обоснованный комплексный анализ служит основой для выработки долгосрочной бюджетной политики в РФ, позволяя использовать бюджет как активный инструмент государственного регулирования воспроизводственных процессов.

#### 4.1.4. Ревизия как ведущая форма бюджетного контроля

*Ревизия* является наиболее распространенной и ведущей формой бюджетного контроля и представляет собой комплекс взаимосвязанных проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий, учреждений, организаций, а также работы финансовых органов по составлению и исполнению бюджета. Ревизия осуществляется с помощью приемов документального и фактического контроля, направленных на установление обоснованности, целесообразности и эффективности совершения хозяйственных операций и выделения бюджетных средств, соблюдения финансовой дисциплины, сохранения государственной собственности, достоверности ведения учета и отчетности для выявления недостатков и нарушений в деятельности ревизуемого объекта.

В процессе ревизии осуществляется контроль законности, достоверности, целесообразности, финансово-экономической эффективности совершаемых хозяйственных операций, целевого и рационального использования бюджетных ассигнований, материальных и трудовых ресурсов, выполнения намеченных показателей по доходам и расходам бюджета. С помощью ревизии государственные и хозяйственные органы получают достоверную информацию о полной мобилизации и использовании материальных, трудовых и финансовых резервов, позитивных и негативных сторонах деятельности ревизуемого предприятия, способствуя оперативности в принятии управленческих решений. Ревизия позволяет обобщать и расширять передовой опыт хозяйствования, предвосхищать нарушения и злоупотребления, улучшать бюджетно-налоговую дисциплину.

*Задачами* проведения ревизии являются:

- проверка соблюдения финансовой дисциплины;
- проверка экономного и целевого использования бюджетных средств;
- выявления резервов роста доходной базы бюджета и собираемости налогов;
- проверка эффективного использования материальных и финансовых ресурсов;
- проверка своевременного и правильного прохождения всех этапов бюджетного процесса и сметного финансирования;
- проверка правильность ведения бухгалтерского учета и составление отчетности;
- пресечение фактов бесхозяйственности и расточительности.

*Объектами ревизии* выступают:

- общественные неправительственные организации и учреждения;

- государственные и территориальные органы власти и управления, их структурные подразделения;
- производственно-коммерческие и акционерные предприятия и организации с государственным участием;
- внебюджетные социальные фонды;
- предприятия, учреждения и организации всех форм собственности, финансируемые за счет бюджетных средств или получающие государственную помощь в виде дотаций, субсидий, субвенций, трансфертов, ссуды;
- предпринимательские структуры и физические лица в отношении получения адресной финансовой помощи от государства, уплаты налогов и осуществления деятельности, регулируемой государством.

Важное теоретическое и практическое значение имеет правильная классификация ревизии по определенным однородным признакам, позволяющая качественно и эффективно организовать и провести ревизию, унифицировать терминологию, провести сравнительный анализ результатов ревизионной работы и оценить наиболее приемлемые ее виды с позиции высокой отдачи. Выделяют несколько признаков, по которым классифицируются ревизии (рис. 4.1):

- ведомственная принадлежность ревизуемых органов;
- полнота (ширина) охвата деятельности ревизуемого объекта;
- глубина проведения ревизии;
- степень охвата данных;
- характер материала;
- отношение к плану (графику) проведения ревизии;
- очередность исследования одних и тех же документов.

**Полная документальная ревизия** предполагает проверку всех сторон финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля, а **частичная** – отдельных сторон или участков этой деятельности, либо определенных статей затрат, например расходов на канцелярские принадлежности и пр.

Самыми распространенными и прогрессивными считаются **комплексные ревизии**, включающие все участки и стороны деятельности ревизуемого предприятия. Ревизии подвергаются финансовая и хозяйственная деятельность, взаимосвязи между показателями, технологией и организацией производства товаров и услуг, с бюджетом и внебюджетными фондами, сохранность и эффективность использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов, состояние бухгалтерского учета, достоверности отчетности, соблюдение финансовой дисциплины и пр. В случае необходимости для проверки узкоспециальных вопросов привлекаются эксперты: инженеры, технологи, менеджеры и пр. В ре-



зультате достигается наибольшая глубина и полнота охвата проверяемого объекта, что способствует повышению эффективности ревизии.

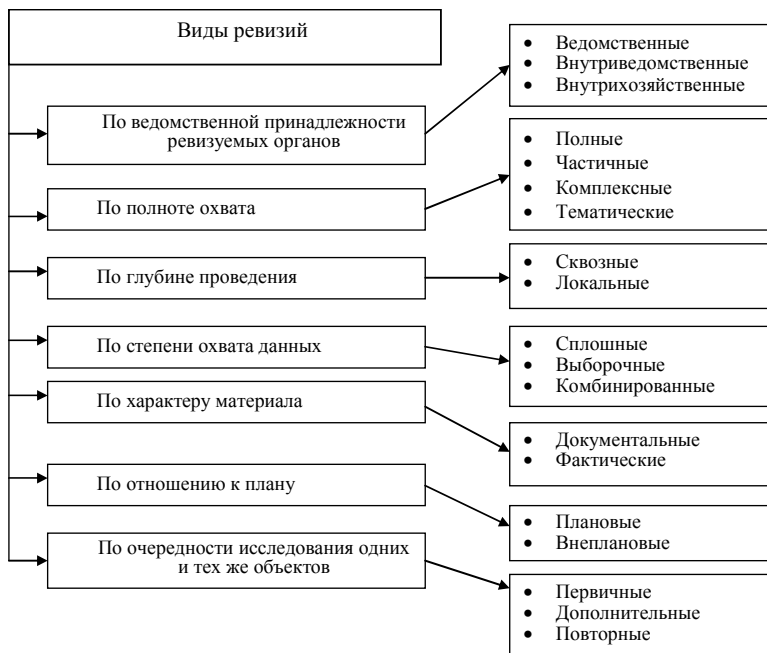


Рис. 4.1. Классификация ревизии

**Тематическая ревизия** проводится для проверки определенного участка (темы) деятельности ревизуемого предприятия, организации. Проверая однородные объекты (темы), ревизия дает представление о состоянии определенного участка деятельности не только одного ревизуемого предприятия, но и других типичных предприятий, что способствует вскрытию и устранению выявленных недостатков и нарушений по всем однотипным участкам субъектов хозяйствования.

При **сквозной** ревизии проверке подвергается деятельность отраслей национальной экономики, управлений, трестов, акционерных обществ, фирм и подчиненных хозяйственных организаций, филиалов и представительств. Она проводится одновременно на вышестоящих и нижестоящих предприятиях по одинаковым и взаимосвязанным программам. **Локальные** ревизии проводятся на одном предприятии или на нескольких, но по различным невязанным программам.

**Плановые** ревизии предусматриваются в годовых и квартальных планах работы контролирующих органов, а **внеплановые** – проводятся при наличии данных о нарушениях финансово-хозяйственной деятельности предприятий и финансовой дисциплины, злоупотреблений, по требованию правоохранительных и других органов власти.

В ходе проведения **сплошных** ревизий контролю подвергаются все операции и данные на определенном участке деятельности ревизуемого предприятия и за весь ревизуемый период. Сплошной ревизии подвергаются, как обычно, кассовые операции, операции по расчетному, валютному и другим специальным счетам. При **выборочных** ревизиях проверяется часть документов на выборку за тот или иной промежуток времени. Обычно выбирают периоды наиболее интенсивных и ответственных моментов совершения финансово-хозяйственных операций: последний месяц квартала, IV квартал, льготный период (январь) в бюджетном процессе, время выплаты отпускных учителям и другим служащим в летний период, сезон посева и уборки урожая и пр.

К **первичным** относятся те ревизии, которые проводятся по определенной программе впервые. **Дополнительные** и **повторные** ревизии назначаются в том случае, если в процессе предыдущей ревизии не раскрыты все вопросы, включенные в программу; если их результаты не четко отражены в акте проверки и они признаются недоброкачественными; по требованию следственных органов для подтверждения фактов, отраженных в итоговом документе первичной ревизии.

По характеру проверяемого материала ревизии подразделяются на **документальные** и **фактические**.

Организация и проведение ревизии представляют сложный, последовательный процесс, начинающийся с планирования и подготовки к ее проведению и заканчивающийся контролем выполнения предложений по акту ревизии. Весь ревизионный процесс обычно принято разделять на четыре самостоятельных этапа:

- 1) подготовку к проведению ревизии;
- 2) проведение ревизии;
- 3) систематизацию и подготовку материалов ревизии;
- 4) реализацию материалов ревизии.

Важным этапом ревизионного процесса по праву считается составление акта ревизии. Основные требования, предъявляемые к акту – правдивость и объективность. **Акт ревизии** – это официальный документ, по которому делаются выводы о деятельности предприятия и принимаются соответствующие административно-правовые, финансовые и экономико-хозяйственные решения. Поэтому акт не должен содержать субъективных предположений и личных выводов ревизора.

Ревизор несет полную ответственность за точность и правдивость составленного акта ревизии, а ошибки и неточности в материалах ревизии недопустимы. Акт ревизии отражает недостатки и нарушения, выявленные в ходе ревизии, он характеризует качество проведения ревизии, уровень подготовленности, образованности, объективности и честности ревизора.

К акту ревизии прилагаются разовые и промежуточные акты и справки проверок, составленные членами ревизионной бригады по результатам контрольной работы на своих участках. В качестве приложений также оформляются акты инвентаризации материальных ценностей и денежных (валютных) средств, контрольных обмеров, экспертизы и лабораторного анализа, обследований и наблюдений, встречных и других разовых документальных и фактических проверок, справки информационного характера, расчеты по налогам и сборам и другие документы.

Акт ревизии состоит из трех частей: вступительной (вводной), описательной (основной) и результативной (заключительной). Каждый факт выявленного нарушения должен быть всесторонне проверен и отражен в акте ревизии полностью с указанием времени совершения данного противоправного действия или операции, сделанных бухгалтерских проводок, стоимостной оценки нарушений, их причин, а также фамилии, инициалов и должности виновных лиц. Эти факты должны иметь строгую объективность и точность, исключая двойное толкование их смысла, они излагаются со ссылкой на соответствующие первичные документы.

Проведение ревизионной работы завершается **принятием решения по акту** проверки и контролем его исполнения. После ознакомления с материалами ревизии руководитель учреждения, назначивший ревизию, в двухнедельный срок с момента подписания акта или завершения ревизии должен вынести необходимое решение по устранению вскрытых нарушений и недостатков, применению финансовых санкций к нарушителям бюджетно-налогового законодательства.

Материалы ревизий и проверок могут направляться соответствующим министерствам, ведомствам и другим вышестоящим инстанциям, отделам администрации, что ускоряет процесс ликвидации нарушений и недостатков. В случае вскрытия серьезных нарушений или установления хищения денежных средств и материальных ценностей в крупных и в особо крупных размерах материалы ревизии могут также быть направлены следственным органам для возмещения ущерба и привлечения виновных лиц к ответственности.

Контроль реализации материалов ревизии проводится путем выезда в обрeвизованное предприятие и получения от них к установленному сроку информации о проведенной работе по устранению отмеченных недостатков и нарушений, а также при проведении следующей ревизии.

**Контрольный тест**

Вопрос	Ответы
1	2
1. Контроль какого вида обеспечивает интересы государства и общества, проверяет выполнение налогоплательщиками обязательств перед бюджетом и целевое использование бюджетных ассигнований?	А) <i>Общественный.</i> Б) <i>Ведомственный.</i> В) <i>Государственный бюджетный.</i> Г) <i>Независимый.</i> Д) <i>Гражданский.</i>
2. Контроль какого вида осуществляется неправительственными организациями и учреждениями?	А) <i>Общественный.</i> Б) <i>Ведомственный.</i> В) <i>Независимый.</i> Г) <i>Гражданский.</i>
3. Контроль какого вида проводится контрольно-ревизионными управлениями министерств и ведомств?	А) <i>Общественный.</i> Б) <i>Ведомственный.</i> В) <i>Государственный бюджетный.</i> Г) <i>Гражданский.</i>
4. Контроль какого вида проводится специализированными аудиторскими фирмами и службами, как правило, для подтверждения отчетности?	А) <i>Общественный.</i> Б) <i>Ведомственный.</i> В) <i>Государственный бюджетный.</i> Г) <i>Независимый.</i>
5. Контроль какого вида проводится правоохранительными органами в форме ревизий, судебно-бухгалтерской экспертизы и пр.?	А) <i>Государственный бюджетный.</i> Б) <i>Независимый.</i> В) <i>Гражданский.</i> Г) <i>Правовой.</i>
6. Контроль какого вида осуществляется экономическими службами предприятий, организаций и учреждений?	А) <i>Общественный.</i> Б) <i>Ведомственный.</i> В) <i>внутрихозяйственный</i>

1	2
7. Контроль какого вида осуществляется физическими лицами при их налогообложении налоговыми органами, при составлении и подаче налоговых деклараций, а также при получении средств из бюджета?	А) <i>Общественный.</i> Б) <i>Государственный бюджетный.</i> В) <i>Независимый.</i> Г) <i>Гражданский.</i> Д) <i>Правовой.</i>
8. Какой метод бюджетного контроля используется при проведении проверки непосредственно на предприятии, в организации и учреждении в присутствии должностных лиц?	А) <i>Камеральная проверка.</i> Б) <i>Документальная проверка.</i> В) <i>Обследование.</i>
9. Какой метод бюджетного контроля используется при проведении проверки по месту нахождения контрольного органа на основе документов, представленных предприятиями, организациями, учреждениями?	А) <i>Камеральная проверка.</i> Б) <i>Документальная проверка.</i> В) <i>Обследование.</i>
10. Какой метод бюджетного контроля заключается в личном ознакомлении контролирующего лица на месте с отдельными сторонами хозяйственной деятельности предприятий, организаций, учреждений?	А) <i>Камеральная проверка.</i> Б) <i>Документальная проверка.</i> В) <i>Обследование.</i>
11. На какие виды классифицируются ревизии по ведомственной принадлежности ревизуемых органов?	А) <i>Ведомственные.</i> Б) <i>Внутриведомственные.</i> В) <i>Внутрихозяйственные.</i>
12. На какие виды классифицируются ревизии по глубине проведения?	А) <i>Документальные.</i> Б) <i>Сквозные.</i> В) <i>Локальные.</i> Г) <i>Фактические.</i>

1	2
13. На какие виды классифицируются ревизии по характеру материала?	А) <i>Документальные.</i> Б) <i>Сквозные.</i> В) <i>Локальные.</i> Г) <i>Фактические.</i>
14. На какие виды классифицируются ревизии по степени охвата данных?	А) <i>Сплошные.</i> Б) <i>Выборочные.</i> В) <i>Комбинированные.</i>

## 4.2. Органы, осуществляющие бюджетный контроль

### 4.2.1. Формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами

Состав и структура органов, осуществляющих бюджетный контроль, определяются государственным устройством страны, а также функциями и задачами, решаемыми государством на определенном этапе своего развития. Разработка и осуществление новой бюджетно-налоговой и финансовой политики направлены на усиление воздействия финансовых рычагов на социально-экономические процессы в обществе. Здесь остро встал вопрос о создании соответствующих финансовых институтов рыночного типа, способных эффективно претворить в жизнь намеченную политику.

Законодательные (представительные) органы осуществляют следующие формы финансового контроля:

- ***предварительный контроль*** – в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;
- ***текущий контроль*** – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;
- ***последующий контроль*** – в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Контроль законодательных (представительных) органов предусматривает право соответствующих законодательных (представительных) органов на следующее:

- получение от органов исполнительной власти, местных администраций муниципальных образований необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;
- получение от финансовых органов оперативной информации об исполнении соответствующих бюджетов;
- утверждение (неутверждение) отчета об исполнении соответствующего бюджета;
- создание собственных контрольных органов (Счетной палаты Российской Федерации, контрольных палат, иных законодательных (представительных) органов);
- вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Органы исполнительной власти, местные администрации муниципальных образований обязаны предоставлять всю информацию, необходимую для осуществления парламентского контроля, законодательным (представительным) органам в пределах их компетенции по бюджетным вопросам, установленной Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом РФ, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

#### **4.2.2. Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, местными администрациями муниципальных образований**

Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, местными администрациями муниципальных образований, осуществляют:

- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
- Федеральное казначейство;
- финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и (или) уполномоченные ими органы;
- главные распорядители;
- распорядители бюджетных средств.

Формы и порядок осуществления финансового контроля органами исполнительной власти, органами (должностными лицами) местных администраций муниципальных образований устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления.

**Федеральное казначейство** осуществляет контроль за следующим:

- неперевышением лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета между нижестоящими распорядителями и получателями средств федерального бюджета, над утвержденными им лимитами бюджетных обязательств;
- неперевышением бюджетных ассигнований, распределенных главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета между администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над утвержденными им бюджетными ассигнованиями;
- неперевышением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федерального бюджета, над доведенными до них лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;
- неперевышением кассовых выплат, осуществляемых администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над доведенными до них бюджетными ассигнованиями;
- соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем средств федерального бюджета;
- наличием у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих в соответствии с порядком санкционирования расходов, установленным Министерством финансов Российской Федерации, возникновение у него денежных обязательств.

**Федеральная служба финансово-бюджетного надзора** осуществляет финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, включая использование предоставляемых из указанных бюджетов субвенций, межбюджетных субсидий, иных субсидий и бюджетных кредитов.

Также Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет контроль за исполнением органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными органами исполнительной власти (местными администрациями муниципальных образований), законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

**Главные распорядители бюджетных средств** осуществляют финансовый контроль за подведомственными распорядителями (получателями) бюджетных средств в части обеспечения правомерного,



целевого, эффективного использования бюджетных средств. Они осуществляют контроль за использованием субсидий, субвенций их получателями в соответствии с условиями и целями, определенными при предоставлении указанных средств из бюджета.

Главные распорядители бюджетных средств вправе проводить проверки подведомственных распорядителей (получателей) бюджетных средств и государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

**Главные администраторы доходов бюджета** осуществляют финансовый контроль за подведомственными администраторами доходов бюджета по осуществлению ими функций администрирования доходов.

**Главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета** осуществляют финансовый контроль за осуществлением подведомственными администраторами источников финансирования дефицита бюджета кассовых выплат из бюджета по погашению источников финансирования дефицита бюджета, также они вправе проводить проверки подведомственных администраторов источников финансирования дефицита бюджета.

**Контрольные и финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований** осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами получателей средств соответствующих бюджетов, средствами администраторов источников финансирования дефицита соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

Органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения **внутреннего финансового аудита** (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.

**Контрольный тест**

Вопрос	Ответы
1	2
1. Какую форму финансового контроля осуществляют представительные органы власти в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам?	А) <i>Предварительный контроль.</i> Б) <i>Текущий контроль.</i> В) <i>Последующий контроль.</i>
2. Какую форму финансового контроля осуществляют представительные органы власти в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами?	А) <i>Предварительный контроль.</i> Б) <i>Текущий контроль.</i> В) <i>Последующий контроль.</i>
3. Какую форму финансового контроля осуществляют представительные органы власти в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов?	А) <i>Предварительный контроль.</i> Б) <i>Текущий контроль.</i> В) <i>Последующий контроль.</i>
4. Какой субъект бюджетного контроля осуществляет финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов РФ?	А) <i>Федеральное казначейство.</i> Б) <i>Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.</i> В) <i>Главные распорядители бюджетных средств.</i>
5. Какой субъект бюджетного контроля осуществляет финансовый контроль за наличием у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих в соответствии с порядком санкционирования расходов, установленным Министерством финансов Российской Федерации, возникновение у него денежных обязательств?	А) <i>Федеральное казначейство.</i> Б) <i>Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.</i> В) <i>Главные распорядители бюджетных средств.</i>

1	2
6. Какой субъект бюджетного контроля осуществляет финансовый контроль за превышением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федерального бюджета, над доведенными до них лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями?	А) <i>Федеральное казначейство.</i> Б) <i>Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.</i> В) <i>Главные распорядители бюджетных средств.</i>
7. Какой субъект бюджетного контроля осуществляет финансовый контроль за использованием субсидий, субвенций их получателями в соответствии с условиями и целями, определенными при предоставлении указанных средств из бюджета?	А) <i>Федеральное казначейство.</i> Б) <i>Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.</i> В) <i>Главные распорядители бюджетных средств.</i>

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Бюджет как историческая категория.
2. Бюджет как социально-экономическая категория.
3. Сущность бюджета и его функции.
4. Бюджет как инструмент государственного регулирования социально-экономического развития страны.
5. Дефицит бюджета и способы его преодоления.
6. Профицит бюджета и способы управления им.
7. Временные рамки бюджета.
8. История бюджета России.
9. Бюджетное устройство РФ.
10. Бюджетный процесс и его участники.
11. Рассмотрение и утверждение бюджета.
12. Исполнение федерального и других бюджетов.
13. Бюджетная классификация.
14. Принципы построения бюджетной системы РФ.
15. Свойства оптимальной налоговой системы.
16. Утилитаристская и роулсианская точки зрения на выбор налоговой системы.
17. Сущность налога и его разновидности по экономическому содержанию.
18. Принципы механизмов уменьшения налоговых обязательств.
19. Структура доходов бюджетной системы РФ.
20. Сущность и состав федеральных налогов и сборов.
21. Сущность и состав региональных и местных налогов и сборов.
22. Налоговая реформа в Российской Федерации.
23. Цели бюджетной политики РФ в 2016–2018 годах.
24. Основные характеристики федерального бюджета РФ на 2014–2015 годы.
25. Основные характеристики федерального бюджета РФ на плановый период 2016–2018 годов.
26. Основные параметры социально-экономического развития РФ в 2016–2018 годах.
27. Бюджетная политика РФ в области доходов.
28. Приоритеты бюджетных расходов в развитых странах.

29. Формирование расходов бюджетов в Российской Федерации.
30. Основные подходы к формированию бюджетных расходов.
31. Общие принципы формирования расходов бюджета.
32. Другие направления расходов федерального бюджета.
33. Классификация фондов.
34. Социально-экономическое содержание фондов.
35. Особенности формирования источников фондов и направлений их расходования.
36. Бюджетные фонды: Инвестиционный фонд.
37. Бюджетные фонды: Резервный фонд.
38. Бюджетные фонды: Фонд национального благосостояния.
39. Социальное страхование.
40. Государственные социально-страховые внебюджетные фонды: Пенсионный фонд РФ.
41. Государственные социально-страховые внебюджетные фонды: Фонд социального страхования.
42. Государственные социально-страховые внебюджетные фонды: Фонд обязательного медицинского страхования.
43. Внебюджетные фонды субъектов РФ и местных органов самоуправления.
44. Экономические внебюджетные фонды.
45. Негосударственные социальные внебюджетные фонды.
46. Понятие и сущность государственного и муниципального долга.
47. Управление внутренним государственным долгом.
48. Управление внешним государственным долгом.
49. Сущность и принципы бюджетного федерализма.
50. Бюджетное регулирование.
51. Преимущества и недостатки бюджетной централизации.
52. Модель фискального федерализма.
53. Модель конкурентного федерализма.
54. Канадская модель бюджетного федерализма.
55. Специфика Российской модели бюджетного федерализма.
56. Этапы развития Российского бюджетного федерализма.
57. Основные направления реформирования региональных и муниципальных финансов.
58. Межбюджетные отношения.
59. Содержание, задачи и значение бюджетного контроля.
60. Классификация бюджетного контроля.
61. Формы и методы проведения бюджетного контроля.
62. Ревизия как ведущая форма бюджетного контроля.

63. Формы финансового контроля, осуществляемого законодательными органами.

64. Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, местными администрациями муниципальных образований.

65. Контроль Федерального казначейства.

66. Контроль Федеральной службы финансово-бюджетного надзора.

67. Финансовый контроль, осуществляемый главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета и главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета

68. Финансовый контроль, осуществляемый контрольными и финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований. Внутренний финансовый аудит.

## ВАРИАНТЫ ПРАКТИЧЕСКОГО ЗАДАНИЯ № 2

При выполнении практического задания необходимо решить задачу соответственно своему варианту.

Вариант задания соответствует сумме двух последних цифр номера зачетной книжки студентами выбирается по следующей таблице:

Номер варианта	Сумма двух последних цифр номера зачетной книжки	Номер варианта	Сумма двух последних цифр номера зачетной книжки
1	1	11	11
2	2	12	12
3	3	13	13
4	4	14	14
5	5	15	15
6	6	16	16
7	7	17	17
8	8	18	18
9	9	19	0
10	10	20	0

### ЗАДАЧИ

1. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований за последние 3 года по разделам классификации расходов федерального бюджета. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

2. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований за последние 3 года по разделам классификации доходов федерального бюджета. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

3. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований классификации источников финансирования дефицитов бюджетов за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

4. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований классификации операций сектора государственного управления за последние 3 года по группам операций. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

5. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований согласно ведомственной структуре расходов федерального бюджета за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

6. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований согласно функциональной структуре расходов федерального бюджета за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

7. Проанализировать состав и структуру консолидированного бюджета РФ за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

8. Проанализировать состав и структуру кредитов (займов) международных финансовых организаций Российской Федерации за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

9. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований на реализацию федеральной целевой программы «Культура России» за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

10. Проанализировать состав и структуру распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

11. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований на реализацию федеральной целевой программы «Мировой океан» за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

12. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований на реализацию федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов» за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

13. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований на реализацию федеральной целевой программы «Предупреждение и борьба с социально-значимыми заболеваниями» за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.



14. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований на реализацию федеральной космической программы России за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

15. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований на реализацию федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие дальнего Востока и Забайкалья» за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

16. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований на реализацию федеральной целевой программы «Юг России» за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

17. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований на реализацию федеральной целевой программы «Глобальная навигационная система» за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

18. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований на реализацию федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации» за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

19. Проанализировать состав и структуру распределения бюджетных ассигнований на реализацию федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области» за последние 3 года. Данные представить в табличной форме и графическом виде.

## ГЛОССАРИЙ

*Акциз* – разновидность косвенного налога.

*Баланс финансовых ресурсов* – совокупность финансовых ресурсов, мобилизуемых на территории России в целом или в конкретном регионе.

*Баланс* – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государственной власти и местного самоуправления.

*Бюджет* – система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд, являющийся централизованным денежным фондом, предназначенным для финансирования широкого круга общественных потребностей.

*Бюджет развития* – расходы бюджета, обеспечивающие инвестиционную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.

*Бюджетополучатель* – распорядитель бюджетных ассигнований, непосредственно осуществляющий расчеты за поставленные товары, оказанные услуги.

*Бюджетная классификация* – законодательно устанавливаемая по однородным признакам группировка доходов и расходов бюджета, источников покрытия его дефицита, используемая для составления и исполнения бюджета.

*Бюджетная система РФ* – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве совокупность всех видов бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, регулируемая нормами права РФ и ее субъектов.

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

*Бюджетное право* – совокупность юридических норм и правил, регламентирующих основы бюджетного устройства и бюджетного процесса.

*Бюджетное регулирование* – процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разного уровня в целях выравнивания доходной базы бюджетов до минимально необходимого уровня.

*Бюджетное устройство* – организация бюджетной системы, принципы ее построения.

*Бюджетные полномочия* – совокупность прав и обязанностей участников бюджетного процесса.

*Бюджетный контроль* – составная часть финансово-экономического контроля, совокупность мероприятий, проводимых государственными органами по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов.

*Бюджетный кредит* – форма финансирования бюджетных расходов, предусматривающая предоставление средств юридическим лицам на возвратной и безвозмездной основах.

*Бюджетный процесс* – регламентируемая нормами права деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, обеспечению контроля за его исполнением.

*Бюджетный федерализм* – принцип построения бюджетных отношений, который позволяет в условиях самостоятельности каждого бюджета сочетать интересы Федерации с интересами каждого ее субъекта и органов местного самоуправления.

*Взаимные расчеты* – операции по передаче средств из одного бюджета в другой, вызванные изменениями, возникающими в ходе исполнения бюджетов.

*Внутренний долг* – совокупность долговых обязательств, выраженных в валюте Российской Федерации.

*Внешний долг* – совокупность долговых обязательств, выраженных в иностранной валюте.

*Государственный долг* – совокупность долговых обязательств органов государственной власти.

*Государственный минимальный социальный стандарт* – установленный законодательством Российской Федерации минимальный уровень гарантий социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение важнейших потребностей человека.

*Государственные внебюджетные фонды* – форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

*Дефицит бюджета* – превышение расходов бюджета над его доходами.

*Дотация* – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

*Доходы бюджета* – денежные средства, поступающие в бюджет соответствующего уровня.

*Единая тарифная сетка* – система оплаты труда работников бюджетных учреждений.

*Защищенные статьи расходов бюджета* – установленный при утверждении бюджета соответствующего уровня перечень статей расходов, не подлежащих секвестированию.

*Императивность* – отношение власти и подчинения, при котором субъект налога не вправе отказаться от ставки налога в бюджетный фонд.

*Кадастр* – опись и оценка объектов, подлежащих налогообложению.

*Консолидированный бюджет* – совокупность бюджетов соответствующей территории.

*Контингент дохода* – сумма взимаемого на соответствующей территории конкретного вида дохода бюджета.

*Межбюджетные отношения* – взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам распределения регулирующих доходов, перераспределения средств между бюджетами.

*Минимальный бюджет* – расчетный объем доходов консолидированного бюджета нижестоящего территориального уровня, покрывающих гарантируемые вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы.

*ММОТ* – устанавливаемый федеральным законом размер минимальной месячной оплаты труда.

*Муниципальный долг* – совокупность долговых обязательств муниципального образования.

*Налог* – обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиком в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами.

*Налоги* – императивные денежные отношения, в процессе которых образуется бюджетный фонд, без предоставления субъекту налога какого-либо эквивалента.

*Налоговая система* – совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в установленном порядке.

*Налоговая льгота* – снижение размера налогообложения.

*Норматив минимальной бюджетной обеспеченности* – расчетный показатель минимально необходимой потребности в бюджетных средствах на одного жителя по текущим расходам.

*Оборотная кассовая наличность* – установленная при утверждении бюджета соответствующего уровня сумма резерва, предназначенная для покрытия временных кассовых разрывов, подлежащая восстановлению к началу нового года.

*Объект налогообложения* – имущество или доход, которые служат основой для налогообложения.

*Плательщик налога* – юридическое или физическое лицо, выполняющее возложенные на него обязательства по уплате налога.

*Профицит бюджета* – превышение доходов бюджета над его расходами.

*Расходы бюджета* – денежные средства, предусмотренные в бюджете соответствующего уровня для финансирования задач и функций органов государственной власти и местного самоуправления.

*Регулирующие доходы* – доходы, которые передаются в бюджет нижестоящего уровня на определенный нормативными актами срок в фиксированной доле.

*Роспись бюджета* – документ, составляемый в процессе исполнения бюджета, о поквартальном распределении доходов и расходов соответствующего бюджета с распределением по подразделениям бюджетной классификации и бюджетополучателям.

*Самообложение* – разовый добровольный целевой сбор средств граждан, проживающих в муниципальном образовании.

*Смета* – финансовый план бюджетного учреждения.

*Смета расходов* – документ с общей суммой затрат и ассигнованиями на отдельные цели и виды расходов.

*Секвестр* – пропорциональное сокращение расходов бюджета, за исключением защищенных статей, проводимое в случае превышения предельного размера дефицита бюджета.

*Ставка налога* – величина налога на единицу обложения.

*Собственные фонды* – виды доходов, закрепленные за соответствующим бюджетом полностью или частично на постоянной основе в соответствии с действующим законодательством.

*Социальные нормы* – показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении.

*Субвенция* – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основах на конкретные цели.

*Субсидия* – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня, физическому или юридическому лицу долевым финансированием целевых расходов.

*Тарификация* – проводимое ежегодно определение должностного оклада работника бюджетного учреждения.

*Текущий бюджет* – расходы бюджета, не носящие инвестиционный характер.

*Трансферт* – средства, передаваемые из вышестоящего бюджета в нижестоящий из фонда финансовой поддержки по определенной системе показателей для выравнивания бюджетной обеспеченности.

*Фонд финансовой поддержки* – средства вышестоящих бюджетов, предназначенные для оказания финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня.

*Целевой бюджетный фонд* – денежный фонд, образуемый в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов и предназначенный для финансирования целевых расходов.

# СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

## 1. Нормативные документы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.06.2015)
2. Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»
3. Федеральный закон от 20.04.2015 № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон о федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»
4. Федеральный закон от 30.09.2015 № 273-ФЗ "Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации»
5. Федеральный закон от 01.12.2014 № 385-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»
6. Федеральный закон от 01.12.2014 № 386-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»
7. Федеральный закон от 01.12.2014 № 387-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»
8. "О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Приморском крае" (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015)

## 2. Основная литература

1. Изабакаров, И.Г. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. пособие для студентов вузов / И.Г. Изабакаров, Ф.И. Ниналалова. – М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2013. – 272 с.
2. Болтинова, О.В. Бюджетное право: учеб. пособие [для студентов вузов] / О.В. Болтинова. – 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 320 с.
3. Александров, И.М. Бюджетная система Российской Федерации: учебник для студентов вузов / И.М. Александров, О.В. Субботина. – 4-е изд. – М.: Дашков и К\*, 2012. – 448 с.
4. Селезнев, А.З. Бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие [для студентов вузов] / А.З. Селезнев; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2011. – 448 с.

## 3. Дополнительная литература

1. Ковалева, А.М. Финансы: учебник для бакалавров / А.М. Ковалева, В.Д. Богачева, А.А. Володин и др.]; под ред. А.М. Ковалевой; Гос. ун-т управления. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2013. – 443 с. – (Бакалавр. Базовый курс).
2. Литягин, Н.Н. Бюджетное право: учеб. пособие для студентов вузов / Н.Н. Литягин. – М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2013. – 106 с.
3. Малиновская, О.В. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие для студентов вузов / О.В. Малиновская, И.П. Скобелева, А.В. Бровкина. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: КНОРУС, 2012. – 480 с. – (Для бакалавров).
4. Карпов, Э.С. Бюджетный контроль в Российской Федерации: монография / Э.С. Карпов. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 139 с. – (Научная мысль).
5. Пешкова, Х.В. Бюджетное право России: учебник для студентов вузов / Х.В. Пешкова. – М.: КОНТРАКТ: ИНФРА-М, 2011. – 416 с. – (Высшее образование).
6. СПС «Консультант Плюс 3000»

## 4. Полнотекстовые базы данных

### Интернет-ресурсы

1. [www.government.ru](http://www.government.ru) – официальный сайт Правительства РФ.
2. [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) – официальный сайт Министерства финансов РФ.



3. [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru) – официальный сайт Федерального казначейства.
4. [www.nalog.ru](http://www.nalog.ru) – официальный сайт ФНС России.
5. [www.primorsky.ru](http://www.primorsky.ru) – официальный сайт Администрации Приморского края
6. [www.vlc.ru](http://www.vlc.ru) – официальный сайт Администрации г. Владивостока
- 5 [www.znaniium.com](http://www.znaniium.com) – электронно-библиотечная система «ИНФРА-М».
- [www.ojkum.rg](http://www.ojkum.rg) – Научно-теоретический журнал ОЙКУМЕНА региональные исследования.
- [www.uirussia.msu.ru](http://www.uirussia.msu.ru) – Университетская информационная система Россия.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС .....</b>	<b>5</b>
1.1. Теории бюджета .....	5
1.2. Бюджетная система России.....	21
<b>Глава 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ И РАСХОДЫ .....</b>	<b>35</b>
2.1. Теория налогообложения .....	35
2.2. Налоговая система и налоговая реформа в России .....	46
2.3. Бюджетная политика современной России.....	55
<b>ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ     В 2014 ГОДУ И ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 2015 ГОДА.....</b>	<b>57</b>
<b>ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ     НА 2016–2018 ГОДЫ.....</b>	<b>65</b>
2.4. Политика государственных доходов .....	80
2.5. Государственные расходы. Политика государственных расходов в РФ.....	87
Среднесрочные приоритеты государственных программ ...	91
2.6. Фонды в структуре бюджетной системы .....	96
2.7. Государственный и муниципальный долг .....	117
Источники финансирования дефицита федерального бюджета Российской Федерации.....	119
<b>Глава 3. БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТОВ.....</b>	<b>135</b>
3.1. Основы концепции бюджетного федерализма .....	135
3.2. Зарубежные модели бюджетного федерализма.....	140
3.3. Особенности российского бюджетного федерализма.....	146
<b>Глава 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ .....</b>	<b>161</b>
4.1. Организация бюджетного контроля .....	161
4.2. Органы, осуществляющие бюджетный контроль .....	174
<b>КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ.....</b>	<b>180</b>

---

<b>ГЛОССАРИЙ.....</b>	<b>186</b>
<b>СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>	<b>191</b>

Учебное издание

**Уксуменко** Алена Анатольевна  
**Симоненко** Николай Николаевич

## **БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

В авторской редакции  
Компьютерная верстка М.А. Портновой

Подписано в печать 25.12.2015. Формат 60×84/16.  
Бумага писчая. Печать офсетная. Усл. печ. л. 11,0.  
Уч.-изд. л. 11,7. Тираж 100 экз. Заказ

---

Издательство Владивостокского государственного университета  
экономики и сервиса  
690014, Владивосток, ул. Гоголя, 41  
Отпечатано в Множительном участке Издательства ВГУЭС  
690014, Владивосток, ул. Гоголя, 41