

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ  
И  
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ  
ФИНАНСЫ



**A.M. BABITCH, L.N. PAVLOVA**  
STATE AND MUNICIPAL FINANCE

*Textbook*

**ЮНИТИ**  
**UNITY**

Moscow • 2002

**А.М. БАБИЧ, Л.Н. ПАВЛОВА**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ  
И  
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ**

*Рекомендовано Министерством образования  
Российской Федерации в качестве учебника  
для студентов высших учебных заведений*

**ЮНИТИ**  
**UNITY**

Москва • 2002

**ББК 65.261я73**  
**Б12**

Рецензенты:  
*кафедра экономики социальной сферы*

*Экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова  
(зав. кафедрой д-р экон. наук проф. **Е.Н. Жильцов**),  
д-р экон. наук проф. **Ю.И. Любимцев** (Государственный  
советник РФ, Совет Федерации Федерального Собрания РФ),  
д-р экон. наук проф. **В.А. Слепов** (зав. кафедрой "Финансы и цены"  
Российской экономической академии им. Г. В. Плеханова)*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*

**Бабич А.М., Павлова Л.Н.**

**Б12** Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ, 2002. — 687 с.

ISBN 5-238-00081-2

Рассмотрены актуальные аспекты функционирования государственных и муниципальных финансов, в том числе сущность, функции и роль, организация, особенности управления на федеральном, субфедеральном и местном уровнях, финансовая политика и государственное регулирование финансов.

Раскрыты важнейшие вопросы бюджетной системы: принципы построения, бюджетное устройство и процесс, доходы и расходы бюджетов всех уровней, бюджетное планирование, кассовое исполнение бюджета. Дана характеристика внебюджетных фондов и показана их роль в решении социальных проблем.

Особое внимание уделено задачам законодательных и исполнительных органов власти в области финансов. Раскрыты функции государства по предоставлению услуг в социальной, жилищно-коммунальной сферах.

Для студентов и аспирантов вузов, слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров для замещения должностей в системе государственной и муниципальной служб, а также финансовых работников.

**ББК 65.261я73**

ISBN 5-238-00081-2

© А.М. Бабич, Л.Н. Павлова, 1999

© ЮНИТИ, 1999. Воспроизведение всей книги или любой ее части запрещается без письменного разрешения издательства

### **Введение**

В последнее время много говорится о смене курса реформ, а точнее — об адекватных подходах к финансовой стратегии развития общества. Но речь идет не об отказе от основ рыночной экономики — в моделях рыночной экономики всегда присутствуют характерные национально-государственные черты и отличительные особенности. Современная

ситуация в Российской Федерации ярко свидетельствует о необходимости усиления *регулирующей роли государства* в финансовом секторе экономики.

Главными проблемами в области государственных и муниципальных финансов являются: сбалансированность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов; совершенствование налоговой системы; повышение эффективности использования государственной и муниципальной собственности; совершенствование бюджетного федерализма; обеспечение единства денежно-кредитной и финансовой политики, укрепление финансового контроля и др.

Реформирование экономики требует осмысления накопленного опыта, выявления эволюционных процессов и скачкообразных шагов к освоению рыночных форм, методов и принципов финансового регулирования. Направленность преобразований в государственном и муниципальном секторах экономики и изучение их закономерностей в условиях адаптации к новой среде хозяйствования являются предметом курса *«Государственные и муниципальные финансы»*.

Задача финансовой науки — подготовка специалистов к работе в рыночных условиях. Знание теоретических закономерностей, зарубежного и отечественного опыта, а также действующей законодательной и нормативной базы позволит эффективно выполнять служебные обязанности, возлагаемые на государственных и муниципальных служащих различных уровней власти и управления, финансистов, работников бюджетной сферы.

В учебнике рассмотрена концепция функционирования государственных и муниципальных финансов, направленная на изучение финансовых категорий, закономерностей и направлений развития, обеспечения общественного сектора экономики необходимыми финансовыми и кредитными ресурсами, рассмотрены этапы развития финансов, которые позволяют в историческом аспекте оценить и осмыслить объективную и закономерную направленность изменений в финансово-кредитной области, связанную прежде всего с преобразованиями экономического базиса общества — отношений собственности, особе внимание уделено региональному аспекту функционирования финансово-кредитной и налоговой систем, роли и задачам законодательных, представительных и исполнительных органов государственного управления в реализации финансовой политики на современном этапе.

Выявить и обосновать тенденции развития финансовых отношений можно только на основе новых концептуальных и методологических разработок различных аспектов функционирования финансов, изучения действующей законодательной и нормативной базы на федеральном, субфедеральном и муниципальном уровнях в их единстве.

Предмет изучения курса — экономические, организационные, правовые и социальные аспекты государственных и муниципальных финансов применительно к периоду трансформации российской экономики.

Объект изучения — практический опыт, накопленный в сфере функционирования государственных и муниципальных финансов, государственного финансового регулирования в рамках действующих законодательных и нормативных актов.

Цель изучения курса — на основе теоретического и практического анализа процессов финансирования и кредитования, а также обобщения законодательных и нормативных документов, опыта рыночных

преобразований в государственном и муниципальном секторах экономики и в сфере предпринимательской деятельности овладеть механизмами организации, планирования, стимулирования, управления государственными и муниципальными финансами.

В учебнике рассматриваются следующие конкретные вопросы:

- теоретическое содержание и функции государственных и муниципальных финансов и связанных с ними категорий;
- взаимодействие различных факторов, оказывающих влияние на государственные и муниципальные финансы;
- принципы, методы и формы государственного регулирования бюджетного и налогового процессов;
- тенденции изменения принципов бюджетного федерализма и межбюджетных взаимоотношений;
- особенности финансов бюджетных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий;
- механизм предоставления государственных и муниципальных кредитов;
- порядок формирования и управления государственным долгом;
- порядок формирования и назначение государственных внебюджетных фондов;
- функционирование налоговой системы и особенности налогообложения по основным видам налогов и сборов;
- особенности финансов субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- задачи, организация работы и полномочия законодательных и исполнительных органов власти в сфере финансов, система финансового контроля;
- финансирование социальной сферы;
- содержание и условия предоставления государственных и муниципальных услуг.

Рассмотрение в учебнике концептуальных вопросов государственных и муниципальных финансов основано на их взаимодействии с финансами предприятий.

Государственные и муниципальные финансы имеют единую ценностную ориентацию, но в каждом конкретном случае отражают особенности, выражающиеся в специфике их функционирования и развития в рамках федерации, субъектов федерации и муниципальных образований.

Государственные и муниципальные финансы позволяют эффективно и комплексно воздействовать на реальный сектор экономики. Развитие государственных и муниципальных финансов определяется необходимостью создания единой системы финансового воздействия на сбалансированное движение ресурсов и капитала в рамках федерации, субъектов федерации и муниципальных образований.

Применение адекватных современным условиям форм и методов государственного финансового регулирования требует их тщательного изучения. Копирование зарубежного опыта без учета российской специфики не приближает, а отдаляет экономику от стабилизации и экономического прогресса.

Главная задача учебника в том, чтобы показать совокупность и взаимозависимость происходящих перемен в государственной финансовой

сфере, их общую направленность и целевую ориентацию, возможные альтернативы в реализации рыночных подходов к финансовому регулированию воспроизводственных процессов в экономике. Полученные знания позволят ориентироваться в потоке финансовой информации, изменениях законодательного и нормативного характера.

Курс «Государственные и муниципальные финансы» содержит:

- *блок теоретических положений*, раскрывающих концепцию государственных и муниципальных финансов;
- *блок методологических положений*: функционирование системы государственного и муниципального финансирования и кредитования;
- *блок методических положений*: современная модель функционирования государственных и муниципальных финансов, с помощью которой обеспечивается подготовка высококвалифицированных государственных и муниципальных финансовых служащих.

*Государственные и муниципальные финансы создают условия стабилизации и экономического роста, позволяют управлять бюджетными потоками, способствуют реализации финансовой политики.*

Важно проводить согласованную финансовую, денежно-кредитную и социально-экономическую политику, направленные на интересы широких слоев населения, создающих национальное богатство и обладающих огромным интеллектуальным потенциалом. Преодоление финансового кризиса находится в плоскости макроэкономической стабилизации на базе оживления, развития реального сектора экономики, приводящего к расширению налогооблагаемой базы, и укрепления основ федеративного устройства государства.

Учебник предназначен для студентов и аспирантов вузов, слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров для замещения должностей в системе государственной и муниципальной служб, а также финансовых работников.

## **РАЗДЕЛ I**

### **Основы государственных и муниципальных финансов РФ**

#### **ГЛАВА 1**

##### **Государственный и муниципальный секторы экономики**

###### **1.1. Экономическая роль и функции государства**

*Экономическая роль* государства в современных условиях заключается в реформировании отношений собственности, вертикали федеративного устройства, институциональных преобразованиях и достижении

сбалансированности между экономической эффективностью и социальной справедливостью в обществе.

Экономическая роль государства проявляется в следующих функциях: регулирующей; перераспределительной; социальной; контрольной.

1. *Регулирующая функция* обусловлена тем, что 1) существуют области функционирования государства, в которых оно занимает ведущие позиции (например, оборона, социальная помощь и т.п.), 2) государство реализует экономическую политику через институциональную систему, 3) государство является собственником и взаимодействует с различными структурами предпринимательского сектора экономики. К областям регулирования относятся: сфера предпринимательства, государственные финансы, денежное обращение, безналичные расчеты, внешнеэкономическая деятельность, валютный курс, экономическая безопасность, общественный сектор.

2. *Перераспределительная функция.* Созданный национальный доход является объектом перераспределения между его производителями и потребителями. Для реализации этой функции решающую роль в федеративном государстве играет распределение полномочий и предметов ведения между федерацией и её субъектами в социально-экономической сфере. Механизмом такого перераспределения служат налоговая и бюджетная системы.

3. *Социальная функция.* Государство поддерживает социальную справедливость и определенный уровень общественного благосостояния, гарантирует прожиточный минимум, соответствие роста заработной платы и производительности труда, обеспечивает занятость населения. Для реализации этой функции решающую роль играет финансово-экономический потенциал государства. Реализация этой функции связана с расширением спроса общественного сектора экономики. Механизмом реализации этой функции служат: система социальных трансфертов, социальные программы развития на федеральном, региональном и местном уровнях, системы государственной социальной защиты государственных минимальных социальных стандартов, адресной социальной помощи.

4. *Контрольная функция.* Государство создает ориентиры социально-экономического развития общества, задает параметры экономического и социального роста, определяет условия предпринимательской деятельности, формирует долгосрочные, среднесрочные и текущие экономические и социальные программы, выполнение которых и служит объектом контроля. Реализация этой функции обеспечивается через органы государственного контроля, в том числе финансового, а также институциональные системы. Механизмом реализации этой функции является система показателей и критериев, зафиксированная в правовых актах различного уровня, система санкций, поощрений и льгот, выбор приоритетов социально-экономического развития общества.

Экономическая роль и функции государства определяют финансовую политику и финансовые методы регулирования социально-экономических процессов.

## **1.2. Государственная и муниципальная собственность**

Имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации (РФ), субъектов РФ, муниципальных образований.

В Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и другие формы собственности. Таким образом, имеет место многообразие форм собственности.

**Государственной собственностью** в РФ является:

1) имущество, принадлежащее на праве собственности РФ, — *федеральная собственность*;

2) имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ, — *собственность субъектов РФ*;

3) земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований.

Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования выступают в финансовых отношениях на равных правах с другими участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами.

От имени Российской Федерации и субъектов РФ *органы государственной власти* в рамках их компетенции могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде.

От имени муниципальных образований *органы местного самоуправления* в рамках их компетенции могут приобретать и осуществлять финансовые и другие права и обязанности.

*По специальному поручению* при принятии финансовых и других решений от имени РФ, субъектов РФ и муниципальных образований выступают *государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане*.

Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности.

Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение на право хозяйственного ведения или оперативного управления. Средства соответствующего бюджета и другое государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют *государственную казну Российской Федерации, казну субъекта РФ*,

**Муниципальной собственностью** является имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. От имени муниципального образования права собственника осуществляют *органы местного самоуправления и другие лица*. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение.

Средства местного бюджета и другое муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями,

составляют *муниципальную казну* соответствующего муниципального образования.

Имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц, то есть приватизировано.

Имущество, находящееся в собственности двух и более лиц, принадлежит им на праве ***общей собственности***. Если в общей собственности определяется доля каждого из собственников, то собственность будет *долевой*. Общая собственность без определения таких долей — *совместная*. Обычно общая собственность на имущество является долевой. Участники долевой собственности по соглашению могут устанавливать порядок определения и изменения долей в зависимости от вклада каждого из них в образование и приращение общего имущества.

Участники общей долевой собственности вправе по своему усмотрению продать, подарить, завещать, отдать в залог свою долю. Важно, что для участника долевой собственности законом предусмотрено право на предоставление в его владение и пользование части общего имущества, соразмерной его доле, а при невозможности этого он вправе требовать от других участников, владеющих и пользующихся имуществом, приходящимся на его долю, соответствующей компенсации.

Каждый долевой собственник участвует соразмерно со своей долей в уплате налогов, сборов и других платежей по общему имуществу, а также в издержках по его содержанию и сохранению. Долевые собственники имеют преимущественное право покупки продаваемой доли одним из участников по цене, за которую она продается, и на прочих равных условиях.

***Право хозяйственного ведения*** позволяет владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом государственного или муниципального унитарного предприятия в определенных пределах. Собственник такого имущества решает вопросы создания, реорганизации и ликвидации предприятия, определяет предметы и цели его деятельности, назначает руководителя предприятия, осуществляет контроль за целевым использованием и сохранностью имущества. Финансовый аспект взаимоотношений состоит в том, что собственник может получать часть прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия.

Финансовые особенности государственных и муниципальных унитарных предприятий обусловлены отсутствием права собственности на закрепленное за ними имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не распределяется на вклады или долевые участия работников.

Управление унитарным предприятием осуществляет руководитель, назначаемый собственником, либо орган, уполномоченный собственником и подотчетный ему. Унитарное предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом и не несет ответственности по обязательствам собственника его имущества.

Решение о создании унитарного предприятия, основанного на праве государственного или муниципального хозяйственного ведения, принимается соответственно уполномоченным государственным органом или органом местного самоуправления, который утверждает его устав и устанавливает размер уставного и резервного фондов. Уставный капитал

полностью подлежит оплате собственником на момент регистрации унитарного предприятия. Предприятие несет ответственность перед собственником и кредиторами за соответствие величины уставного капитала размеру чистых активов. Уменьшение уставного капитала производится в том случае, когда размер чистых активов становится меньше уставного капитала. О предстоящем уменьшении уставного фонда ставятся в известность кредиторы предприятия, которые могут потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательств должником, а также возмещения убытков.

Собственник имущества предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, определяет предмет и цели его деятельности, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества. Часть прибыли от использования имущества принадлежит собственнику. Устанавливаются законодательные ограничения на продажу недвижимого имущества, переданного в хозяйственное ведение, сдачу его в аренду, использование в качестве предмета залога, внесение в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ, а также другие ограничения на распоряжение имуществом без согласия собственника.

**Право оперативного управления** осуществляется унитарным предприятием, являющимся *федеральным казенным предприятием*, созданным по решению Правительства РФ на базе имущества, находящегося в федеральной собственности. Устав казенного предприятия утверждается Правительством РФ. Российская Федерация несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества. Реорганизация или ликвидация казенного предприятия осуществляется только по решению Правительства РФ.

Руководитель казенного предприятия распоряжается имуществом только с согласия собственника. Собственник может выделять финансовые ресурсы для приобретения казенным предприятием имущества, которое также не может быть впоследствии отчуждено без согласия собственника. Собственник определяет порядок распределения доходов. Произведенная продукция может реализовываться казенным предприятием самостоятельно, если собственник не установил какие-то ограничения, связанные, к примеру, с выполнением государственного заказа или договорных обязательств.

Производственная и финансово-хозяйственная деятельность казенного предприятия осуществляется в соответствии с планом-заказом и планом развития предприятия.

Уполномоченный орган ежегодно на основании выявляемой им потребности в продукции, работах и услугах, производимых предприятием с целью обеспечения поставок для государственных нужд, выполнения государственного заказа и заключенных договоров, утверждает и доводит до предприятия обязательный для исполнения и согласованный с Минэкономки РФ и Минфином РФ план-заказ с учетом плана развития предприятия.

Продукция, работы и услуги, произведенные в соответствии с планом-заказом, на которые в соответствии с действующим законодательством не применяется государственное регулирование цен и тарифов, реализуются по ценам или тарифам, устанавливаемым уполномоченным органом. Принцип и порядок формирования цен, определяемых в плане-заказе, условия и

периодичность их корректировки устанавливаются Минэкономике РФ и Минфином РФ с участием уполномоченного органа. Продукция, работы и услуги, произведенные в порядке самостоятельной хозяйственной деятельности, реализуются по ценам или тарифам, устанавливаемым предприятием самостоятельно или на договорной основе, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — по государственным ценам.

Источниками формирования имущества и финансовых ресурсов казенного предприятия являются: имущество, переданное ему собственником для ведения производственной и финансово-хозяйственной деятельности; денежные и другие средства, полученные за произведенную продукцию, выполненные работы, оказанные услуги; средства, выделенные из федерального бюджета, и средства внебюджетных фондов.

Финансирование, связанное с выполнением плана-заказа и плана развития предприятия, его производственным и социальным развитием, проведением мероприятий по мобилизационной подготовке, содержанием объектов непромышленной сферы, осуществляется за счет доходов от реализации продукции, работ и услуг. При их недостаточности предприятию выделяются средства из федерального бюджета. Эти средства на финансирование предприятий предусматриваются в федеральном бюджете отдельной строкой. Решение о выделении предприятию средств из федерального бюджета принимается Правительством РФ по представлению Минэкономике РФ и Минфина РФ, подготовленному на основании обращения уполномоченного органа. Выделение предприятию бюджетных средств производится только после представления уполномоченным органом министерствам сведений об их расходовании и общих результатах финансовой деятельности предприятия за предыдущий период. Не использованные предприятием по истечении года бюджетные ассигнования подлежат возврату в федеральный бюджет.

Прибыль от реализации продукции, работ и услуг, произведенной в соответствии с планом-заказом и в результате разрешенной ему самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности, направляется на финансирование мероприятий, обеспечивающих выполнение плана-заказа, плана развития предприятия и на другие производственные цели, а также социальное развитие по нормативам, ежегодно устанавливаемым уполномоченным органом.

Свободный остаток прибыли, остающейся после ее направления на перечисленные выше цели, подлежит изъятию в доход федерального бюджета.

Казенное предприятие представляет уполномоченному органу отчет о целевом использовании выделенных бюджетных ассигнований, а также амортизационных отчислениях.

Казенное предприятие может получать кредиты на выполнение уставных целей под гарантии Правительства РФ. Самостоятельное использование полученных им доходов допускается только в порядке и объемах, согласованных с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Директор казенного предприятия распоряжается имуществом, включая сдачу его в аренду, передачу во временное пользование, только с согласия Мингосимущества РФ.

Предпринимательские риски казенного предприятия минимизированы благодаря непосредственному участию государства в решении многих финансовых вопросов.

### **1.3. Современное состояние государственного и муниципального секторов экономики**

*Доля государственного сектора экономики* в 1999 г. в общем объеме производства составит 8,9% против 9,1% в 1998 г.

В топливно-энергетическом комплексе (ТЭК) к государственному сектору экономики относятся:

- в угольной промышленности — 151 предприятие, в том числе такие крупные, как открытые акционерные общества «Воркутауголь», «Ростовуголь», «Северокузбассуголь», «Приморскуголь» и др.;
- в нефтяной промышленности — открытые акционерные общества «НК «Роснефть», «Восточная нефтяная компания», «ОНАКО» и «Сибур», которые добывают около 26% нефти, а также государственные компании по трубопроводной транспортировке нефти и нефтепродуктов «Транснефть» и «Транснефтепродукт»;
- в электроэнергетике — РАО «ЕЭС России», его дочерние региональные акционерные общества, атомные электростанции.

Удельный объем продукции, производимой государственным сектором экономики ТЭК, составил в 1998 г. около 46% от всего промышленного производства комплекса против 55% в 1997 г.

Удельный вес продукции государственного сектора экономики в общем объеме продукции черной металлургии в 1999 г. должен, по прогнозу составить 1,5%, цветной — 2,4%.

В гражданском машиностроении в 1998 г. в основном завершен процесс приватизации. Из 1562 предприятий и организаций машиностроительного комплекса более 90% преобразованы в акционерные общества. Полностью в комплексе выкуплено 1165 предприятий и организаций. В 1998 г. в составе государственного сектора экономики находилось 168 предприятий. Удельный вес продукции, выпускаемой на предприятиях государственного сектора, составляет менее 1% от общего объема продукции машиностроения.

В государственном секторе химического комплекса в настоящее время находятся 154 предприятия, из них 8 акционерных обществ — с преобладающей долей государства (более 50%). Удельный вес объема продукции, выпускаемой предприятиями государственного сектора химической и нефтехимической промышленности, в общем объеме продукции составляет 10%, микробиологической — 19, медицинской — 21%.

Удельный вес объемов продукции, выпускаемой предприятиями государственного сектора экономики, в общем объеме продукции оборонного комплекса составляет 49%. Прогнозируется дальнейшее уменьшение количества государственных предприятий оборонного комплекса до 450, возрастание количества казенных предприятий с 5 до 25 единиц. Число предприятий, акционированных со 100%-ым участием государства, должно составить в 1999 г. 58 единиц. Продолжится процесс формирования государственных научных центров и федеральных научно-производственных центров, новых интегрированных компаний и корпораций. Общее количество интегрированных структур в оборонной

промышленности возрастет в 1999 г. до 60 единиц против 37 единиц в 1998 г.

В лесопромышленном комплексе к государственному сектору экономики относится около 18% предприятий. Доля государственного сектора в общем объеме товарной продукции лесопромышленного комплекса составляет 5%.

Удельный вес сельскохозяйственной продукции, произведенной в государственном секторе, в общем объеме составляет 17,4%.

Удельный вес государственного сектора в общем объеме перевозок составил в 1998 г. 58,4% против 53,5% в 1997 г.

Предприятия железнодорожного транспорта сохраняются в государственной собственности.

Удельный вес платных услуг населению предприятиями связи государственного сектора экономики составляет 88%.

На долю организаций государственной собственности (включая муниципальную) приходится 8% общего объема розничного товарооборота через все каналы реализации.

Удельный вес предприятий государственного сектора в общем объеме реализации платных услуг населению составляет 42%.

По жилищно-коммунальным услугам доля предприятий государственного сектора составляет 70,9%, услугам учреждений культуры — 58,9, пассажирского транспорта — 56,9, связи — 33,8, санитарно-оздоровительным услугам — 25,8%.

Основным источником финансирования отраслей социально-культурной сферы являются бюджетные средства, доля которых составляет 79—82% от общих расходов на эти цели.

Предполагается и далее осуществлять структурную перестройку сети учреждений социально-культурной сферы, направленную на формирование и развитие системы негосударственных учреждений. Продолжится передача части учреждений социально-культурной сферы из федеральной собственности в государственную собственность субъектов РФ и муниципальную собственность, что позволит сконцентрировать финансовые ресурсы на оказании государственной поддержки ведущим учреждениям и на реализации приоритетных направлений развития комплекса.

Удельный вес организаций государственной формы собственности в общем количестве научных организаций составляет около 73%. Важным компонентом современной научно-технической политики стало формирование сети *государственных научных центров* (ГНЦ), численность которых достигла 58.

На долю предприятий государственного сектора экономики в 1998 г. приходилось около 21% от общего объема *инвестиций в основной капитал* за счет всех источников финансирования против 22% в 1997 г. Ожидается дальнейшее сокращение объемов инвестиций на 16% от уровня 1997 г.

В 1999 г. удельный вес инвестиций в основной капитал предприятий государственного сектора экономики составит 20%. Прогнозируется сокращение инвестиций на 9% от ожидаемого в 1998 г. В условиях недостаточности государственных инвестиционных ресурсов бюджетные средства в 1999 г. направляются только на погашение кредиторской задолженности по строго ограниченному кругу программ.

В 1998 г. численность работников на государственных предприятиях была 14,15 млн. человек, что составило 26,6% от общей численности работников, занятых в экономике. На долю основных производственных отраслей в государственном секторе экономики приходится около 40% численности работающих.

Основой системы управления в государственном секторе экономики является четкое определение его составляющих и осуществление их государственного учета и регистрации.

Одним из основных направлений институциональных преобразований в государственном секторе является процесс *сужения сферы применения права хозяйственного ведения*.

Продолжается процесс передачи как самих предприятий, так и других объектов федеральной собственности в собственность субъектов РФ. Прежде всего это касается объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

**Приватизация** в Российской Федерации положила начало кардинальным переменам в финансовой системе. Приватизация и коммерциализация приводят к изменению форм и условий финансирования и кредитования экономики. Доходы, полученные в ходе приватизации, поступают в бюджеты всех уровней, в государственные органы по приватизации по установленным нормативам.

Основными источниками приватизации до 1 июля 1994 г. были приватизационные чеки. *Приватизационный чек* представлял собой государственное свидетельство о праве собственности его владельца на долю в безвозмездно распределяемой собственности. Он использовался в качестве платежного средства, имел целевое назначение и ограниченный срок реализации. Номинальная стоимость приватизационного чека была определена с учетом стоимости объектов, подлежащих приватизации в 1993 г., и численности населения России. Низкая номинальная стоимость чека обусловлена тем, что имущество, подлежащее приватизации, оценивалось исходя из балансовой стоимости по состоянию на 1 января 1992 г., т. е. без учета переоценки, проведенной по состоянию на 1 июля 1992 г. в связи с резким ростом цен. Переоценка увеличила балансовую стоимость основных средств, введенных в действие до 1991 г., в среднем более чем в 20 раз, а введенных в 1991 г. — в 9,5 раза. Переоценка не повлияла на величину уставного капитала предприятий. Поэтому от нее выиграли трудовые коллективы, участвующие в приватизации и использующие приватизационные чеки.

Работники непроизводственной сферы, пенсионеры и другие категории населения приняли участие в приватизации путем приобретения акций приватизируемых предприятий на чековых аукционах, что значительно снизило реальную стоимость принадлежащих им приватизационных чеков. Непродуманность механизма выпуска и обращения ваучеров создала неравные стартовые условия для различных категорий населения.

Для проведения ваучерной приватизации в обращение было выпущено 151450 тыс. чеков. После завершения ваучерного этапа приватизации изъято из обращения 148580 тыс. чеков. На специализированных чековых аукционах за приватизационные чеки было продано 16462 предприятия с суммарным уставным капиталом 1421 млрд. руб., в том числе «проданный» уставный капитал составил 285 млрд. руб.

*Государственное имущество классифицируется в программе приватизации следующим образом:*

- 1) имущество, приватизация которого запрещена;
- 2) имущество, которое закрепляется в государственной собственности до принятия решения о прекращении его закрепления;
- 3) имущество, которое приватизируется с установлением запрета на участие в его приватизации иностранных физических и юридических лиц, а также резидентов Российской Федерации, имеющих в качестве учредителей, участников или аффилированных лиц иностранных физических и юридических лиц;
- 4) имущество, которое приватизируется на основании решения Правительства РФ;
- 5) имущество, которое приватизируется на основании решения федерального органа исполнительной власти, в компетенции которого находятся полномочия на осуществление функций управления и распоряжения государственным имуществом — федеральным органом по управлению государственным имуществом, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в компетенции которых находятся полномочия на координацию и регулирование деятельности в соответствующих отраслях экономики.

Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления при преобразовании государственных и муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества либо принятии решений о продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ могут принимать решения о закреплении акций в государственной или муниципальной собственности. При этом назначаются *представители* РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в органы управления таких обществ.

Большое значение при приватизации государственного и муниципального имущества имеют средства платежа, которым является *валюта РФ*. Средством платежа при приватизации государственного и муниципального имущества могут быть *целевые долговые обязательства РФ*.

Денежные средства, полученные в результате приватизации государственного и муниципального имущества, распределяются в соответствии с нормативами, которые установлены программой приватизации РФ и программами приватизации субъектов РФ, и не подлежат налогообложению. Денежные средства, полученные в результате приватизации государственного или муниципального имущества, перечисляются соответственно в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты и являются *обязательными платежами*. Денежные средства, полученные в результате приватизации муниципального имущества, распределяются в соответствии с решениями представительных органов местного самоуправления.

## **ГЛАВА 2**

### **Государственные и муниципальные финансы:**

## сущность и функции

### 2.1 Сущность государственных и муниципальных финансов

Государственные и муниципальные финансы — это совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов финансовых ресурсов.

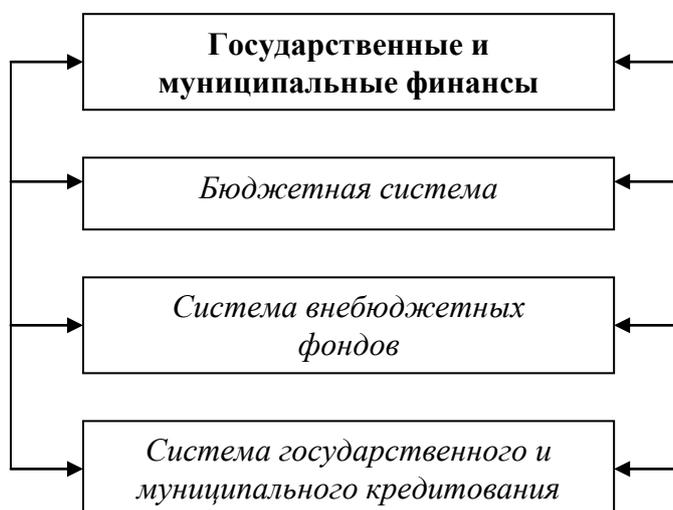
Материальную основу финансов составляет денежный оборот. *Реальный денежный оборот* — это экономический процесс, вызывающий движение стоимости и сопровождающийся потоком денежных платежей и расчетов. Объектом реального денежного оборота выступают *финансовые ресурсы*, являющиеся источниками финансирования расширенного воспроизводства.

Государственные и муниципальные финансы выражают экономические отношения, связанные с обеспечением централизованными источниками финансирования государственного и муниципального секторов экономики, наиболее значимых программ развития производства и общественного сектора, организаций и учреждений бюджетной сферы и т.п. Их функционирование направлено на достижение общих целей развития социально ориентированной экономики.

Государственные и муниципальные финансы функционируют в рамках финансовой системы государства и являются ее центральным звеном (рис. 2.1).

Рис. 2.1

*Состав государственных и муниципальных финансов*



Финансы как экономическая категория зависят от преобразований во взаимоотношениях между звеньями финансовой системы. Это относится прежде всего к взаимосвязям между финансами макроуровня и финансами микроуровня. Финансы макроуровня, и прежде всего государственный и муниципальный бюджеты, основываются на финансовом потенциале предприятий. Финансы способствуют достижению общих целей экономического развития, поэтому требуется их оптимальная организация.

Способ организации устанавливает качественную определенность финансов. Распределение и использование финансовых ресурсов в государстве осуществляются в рамках интегрированной системы управления финансовыми потоками.

Важным методологическим фактором является определение *принципов организации и функционирования* государственных и муниципальных финансов, позволяющее выявить направления воздействия финансов на развитие государственного и муниципального секторов экономики, выработать критерии их функционирования.

Государственные и муниципальные финансы опираются на *информационные потоки*. Принятие государственных решений основано на совокупности информации. Анализ поступающей информации важен как в момент принятия решения, так и в процессе контроля за ходом его выполнения. Эта информация содержится в оперативной и статистической отчетности, договорах и соглашениях, расчетных документах и т.п.

Государственные и муниципальные финансы имеют четкую *целевую ориентацию*. Они затрагивают определенные социально-политические интересы отдельных слоев общества. Однако во всех своих аспектах они ориентированы на решение государственных и муниципальных задач.

## **2.2. Функции государственных и муниципальных финансов**

Государственные и муниципальные финансы как экономическая категория проявляются в выполняемых ими функциях. Изучение функции необходимо для реализации государственной финансовой политики. В рамках финансовой науки существует определенное единство функций финансов государства и финансов предприятий и в то же время имеются существенные различия, определяющие значимость общегосударственных интересов и предпринимательского аспекта деятельности.

***Основные функции финансовой системы.*** Для финансовой системы в целом решающее значение имеют следующие функции: планирование, организация, стимулирование, контроль.

1. *Функция планирования* предполагает формулирование целей и выбор путей их достижения на основании разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией, субъектами Федерации и органами местного самоуправления. К функции планирования обычно относят и распределение ограниченного объема финансовых ресурсов во временном аспекте исходя из приоритетов и целей развития, их перераспределение между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Реализуется эта функция через составление бюджетов на соответствующий финансовый год и перспективу, балансов финансовых ресурсов, порядка налогообложения и т.п.

2. *Функция организации* включает бюджетное устройство, бюджетную классификацию, предполагает необходимость определения порядка составления, утверждения и исполнения бюджета, выбор уполномоченных кредитных организаций, разграничение полномочий законодательных и исполнительных органов власти в бюджетном процессе, определения прав и обязанностей функциональных подразделений финансовых органов. С этой функцией связан процесс организационного построения внутренней

системы регулирования и контроля бюджетных потоков и финансовых ресурсов государства.

3. *Функция стимулирования* основывается на деятельности, направленной на реализацию целей. С помощью этой функции интерпретируются факторы, влияющие на финансовую деятельность и учитывающие ее потребность в денежных средствах. Решающую роль играют факторы, определяющие поведение служащих в процессе принятия ими решений по тактическим и стратегическим аспектам финансов.

4. *Функция контроля* означает содействие реализации поставленных целей. К ним относятся выработка норм и нормативов, являющихся эталоном, критерием оценки результатов, сравнение достижений с поставленными целями и установленными критериями, обеспечение внесения необходимых изменений в условия и факторы финансовой деятельности.

#### ***Функции финансов, связанные с регулированием реального денежного оборота.***

1. *Распределительная функция* государственных и муниципальных финансов заключается в том, что через распределение и перераспределение вновь созданной стоимости обеспечиваются общегосударственные потребности, формируются источники финансирования общественного сектора экономики, достигается сбалансированность бюджетов и внебюджетных фондов в рамках единой бюджетной системы РФ.

Государственные и муниципальные финансы функционируют на основе перераспределения финансовых ресурсов через систему централизованных фондов. С помощью этой функции они обслуживают *воспроизводственные процессы* как в рамках относительно обособленных структурных образований, так и в общегосударственном масштабе.

Распределительная функция заключается в том, что вновь созданная стоимость подлежит распределению в целях выполнения денежных обязательств предприятий перед бюджетом, банками, контрагентами. Ее результатом является формирование и использование централизованных фондов денежных средств, содержание непроизводственной сферы экономики.

Основными объектами реализации распределительной функции финансов являются обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды, а также источники финансирования бюджетного дефицита. Особую роль играет процесс перераспределения доходов между различными уровнями бюджетов.

2. *Контрольная функция* государственных и муниципальных финансов заключается в реализации контроля рублем за реальным денежным оборотом, участником которого является государство, формированием централизованных фондов денежных средств. Контроль рублем имеет две формы:

- контроль за изменением финансовых показателей, состоянием платежей и расчетов;
- контроль за реализацией стратегии финансирования.

В первом случае применяется система санкций и поощрений, использующая меры принудительного или стимулирующего характера. Во втором случае речь идет о реализации долгосрочной финансовой политики, в которой основное внимание обращается на предвидение изменений и

заблаговременное приспособление к ним порядка и условий финансирования. Постоянные изменения, обновления в финансовой системе нуждаются в адекватной реакции на это всех ветвей власти.

Контрольная функция финансов всегда имеет конкретную форму проявления. Она может быть направлена на бюджет определенного уровня, внебюджетный фонд, предприятие или учреждение и т.п.

Контрольная функция государственных и муниципальных финансов реализуется по следующим основным направлениям:

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

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

3) контроль за целенаправленным и эффективным использованием финансовых ресурсов.

Целевое и эффективное использование финансовых ресурсов контролируется на основе составляемых плановых и отчетных смет образования и расходования денежных фондов.

### **2.3. Принципы и роль государственных и муниципальных финансов**

Состояние государственных и муниципальных финансов — один из основных показателей устойчивости экономики и совершенства социальной системы. Из бюджета обеспечивается финансирование важнейших инвестиционных программ, экологии, обороны и пр.

Государственные и муниципальные финансы ориентированы на следующие основные принципы:

- единства законодательной и нормативной базы;
- открытости и прозрачности;
- разграничения полномочий и предметов ведения;
- целевой ориентированности;
- научного подхода к реализации намеченных целей;
- экономичности и рациональности;
- управляемости финансовыми потоками на централизованной основе.

Достижение целей задается стратегией развития. *Финансовая стратегия* определяет возможность сбалансированного управления стоимостной оценкой материально-технических средств и денежными ресурсами, которыми располагают государственный и муниципальный секторы экономики.

Особое значение имеет определение *роли финансов* в реформировании российской экономики, которая может быть сведена к трем решающим факторам:

- 1) экономической стабилизации;
- 2) адаптации к рыночным преобразованиям;
- 3) стимулированию инвестиционной активности.

1. *Экономическая стабилизация* на макроуровне неотделима от общей финансовой стабилизации в экономике. Поэтому мониторинг макроэкономических показателей позволяет выявить реальную ситуацию в финансовой сфере. Из макроэкономических показателей решающее

значение имеют уровень бюджетного дефицита, ход исполнения бюджета, уровень задолженности предприятий перед бюджетом и контрагентами, уровень инфляции, ставка рефинансирования Центрального банка РФ, изменение валютного курса и др. Финансовая стабильность означает наличие устойчивых источников финансирования, возможность привлечения средств на рынке капиталов, накопление ресурсов для расширения производства и развития общественного сектора экономики.

2. *Финансовая адаптация* к рыночным преобразованиям выражается в том, что государство и предприятия являются полноправными участниками рынка капиталов, выступая в роли кредиторов или заемщиков. Организация финансов позволяет быстро реагировать на изменение ситуации на рынке, приспосабливаться к новым условиям, использовать альтернативные финансовые инструменты, выполнять налоговые и другие денежные обязательства.

Реформирование экономики с целью финансовой адаптации включает:

- либерализацию цен;
- приватизацию;
- социальную трансформацию;
- интеграцию в мировую систему.

Трансформация экономических отношений означает переход к новому типу экономического роста, основанному на низком уровне инфляции и безработицы, внешнеэкономической сбалансированности, благоприятной экологической среде и достаточно высоком жизненном уровне. Цель трансформации — создание *социально-ориентированной рыночной экономики*.

3. *Инвестиционная активность* государства и каждого предприятия является результатом и индикатором экономического роста. Финансы играют решающую роль в привлечении инвестиций, создании благоприятных условий для функционирования рынка капиталов. В отношении инвестиционной активности принцип стратегической направленности является определяющим и задача финансов заключается в необходимости его реализации.

## ГЛАВА 3

### Этапы развития финансов

#### 3.1. Финансы в централизованной экономике России

Финансы способствуют решению общеэкономических задач и поэтому финансовая система государства функционирует как совокупность взаимодействующих звеньев на каждом конкретном историческом этапе, которые мы и рассмотрим.

1. В первые годы социалистического строительства финансовая система была основана на налоговых формах и методах мобилизации ресурсов и воздействия на производство и реализацию товаров. Налоги обеспечивали максимальную концентрацию в бюджете финансовых ресурсов, регулировали платежеспособность предприятий и емкость рынка, ограничивали частный сектор. В этот период объективно возобладала концепция, согласно которой финансовые отношения вызываются

существованием государства. В последующем эта концепция сохранила ряд сторонников.

2. В первые годы НЭПа широко распространенным был взгляд на финансовую науку, заключавшийся в том, что

ни свободная конкуренция, ни закон спроса и предложения не имеют места, наоборот, здесь господствуют: принудительная власть, монопольный принцип, политические и социальные мотивы. (*Меньков Ф.А. Основные начала финансовой науки. — М., 1924. — С. 7.*)

Считалось недопустимым применение форм и методов управления финансовой деятельностью, заимствованных от капиталистической системы. В качестве приоритета выдвигались интересы «народной казны», «укрепления финансовой мощи Советского государства».

3. Серьезные коррективы финансовая система претерпела в процессе *реформы 1930 г.*, целью которой было изменение системы распределения и направления в бюджет чистого дохода с учетом полной и своевременной мобилизации государственных ресурсов. До реформы насчитывалось около 70 налоговых и неналоговых платежей в бюджет. Реформа способствовала централизации, повышению концентрации финансовых ресурсов, расширению перераспределительных процессов, ограничению хозрасчетной деятельности предприятий, их самостоятельности и ответственности.

Реформа 1930 г. закрепила права на существование наряду с общегосударственными финансами и финансов предприятий, что и явилось причиной дуалистичности финансовых концепций.

Реформа отменила принцип твердого процента. Размер отчислений в бюджет стал устанавливаться дифференцирование в зависимости от потребностей предприятий в финансовых ресурсах, учтенных в централизованных планах. Определялась лишь граница платежей на минимальной отметке 10% и максимальной 81% от балансовой прибыли. С 1930 по 1936 г. действовала *децентрализованная система* расчетов с бюджетом предприятий по отчислениям от прибыли.

С 1936 г. введена *централизованная система*, которая позволила главам покрывать убытки одних предприятий за счет прибыли других. С 1955 г. вновь осуществлен переход на децентрализованную систему расчетов, что обеспечило восстановление контроля со стороны местных финансовых органов за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий и учреждений, активного воздействия финансовой системы на процесс производства и реализации товаров. В этот период нарастали неоправданные встречные потоки в движении денежных ресурсов между бюджетом и предприятиями, что ослабило воздействие прибыли на эффективность хозяйствования и снизило стимулы предприятий к ее увеличению.

Содержание финансовой науки постепенно расширялось. В курс «Финансы СССР» включаются: 1) учение о роли финансов в социалистическом воспроизводстве; 2) учение о государственных расходах, включая учение о государственном социальном страховании и социальном обеспечении; 3) учение о государственных доходах; 4) учение о государственном кредите и государственной организации сберегательного дела; 5) учение о государственном имущественном и личном страховании; 6) учение о государственном бюджете СССР; 7) учение о государственном

финансовом управлении и финансовом контроле. (Дьяченко В.П. Товарно-денежные отношения и финансы при социализме. — М.: Наука, 1974. — С. 129.)

Значимость финансов связывалась с их природой и функциями и указывала на необходимость изучения и понимания процессов движения средств. В.П. Дьяченко дал определение финансов, которое было в тот исторический отрезок наиболее полным и конкретным, объединяющим важнейшие качественные характеристики этой категории, имевшее многих последователей и ставшее классическим для социалистического общества:

Советские финансы представляют собой систему экономических отношений, посредством которых планомерно образуются и используются фонды денежных ресурсов для нужд расширенного социалистического воспроизводства и удовлетворения других общественных потребностей. Назначение советских финансов состоит в том, чтобы через своевременное и правильное образование, распределение, расходование денежных доходов и накоплений, а также посредством действенного контроля рублем способствовать наиболее рациональному, эффективному использованию всех ресурсов народного хозяйства и более полному удовлетворению материальных и культурных потребностей советского народа. (Дьяченко В.П. Товарно-денежные отношения и финансы при социализме. — С. 111.)

Характерным для концепции финансов в этот период было рассмотрение процесса создания доходов у государства в целом и государственных предприятий как единого целого.

4. Значительным шагом в развитии финансов стала *реформа 60-х годов*, которая включала реализацию крупных мер в сфере управления, планирования, экономического стимулирования. Большие изменения произошли в механизме распределения прибыли: с 1965 по 1975 гг. платежи в бюджет из прибыли предприятий сократились с 71 до 58%. В этот период взаимно активизировалась роль прибыли как источника расширенного воспроизводства и экономического стимулирования. Усиление воздействия прибыли на производство обеспечивалось следующими финансовыми методами:

1) созданием трех фондов экономического стимулирования в предприятиях: фонда развития производства, фонда материального поощрения, фонда социально-культурных мероприятий;

2) использованием прибыли в качестве источника финансирования капитальных вложений, прироста оборотных средств и других затрат;

3) введением нормативных первоочередных платежей в бюджет: платы за производственные фонды, фиксированных платежей, взносов свободного остатка прибыли.

Распределение прибыли осуществлялось централизованно через систему *финансовых планов* и окончательно регулировалось путем взноса в бюджет свободного остатка. Применялся так называемый *остаточный принцип распределения прибыли*, который был основан на жесткой системе финансового планирования. Значение финансового планирования заключалось в

- определении пропорций распределения финансовых ресурсов между предприятиями и бюджетом;

- выполнении обязательств перед бюджетом в первоочередном порядке;
- учете возможности использования в денежном обороте предприятий бюджетных ассигнований;
- дифференциации методов финансирования из бюджета в зависимости от целевого использования ассигнований: на капитальные вложения, на прирост оборотных средств, на операционные расходы;
- обеспечении финансового контроля за полнотой и своевременностью платежей в бюджет.

Планирование рассматривалось как основа управления социалистической экономикой, неразрывно связанная с системой стимулирования.

В этот период ученые-экономисты активно исследовали категорию *экономического механизма*, состоящую из следующих основных элементов:

- системы планирования и прогнозирования;
- организации общественного производства;
- системы экономического стимулирования;
- системы ценообразования;
- финансово-кредитного механизма.

Финансово-кредитный механизм основывался на признании общности денежного оборота предприятий и государства. Понятие финансово-кредитного механизма означало взаимосвязь и взаимовлияние всех составляющих его элементов, которые определяли возможность эффективного функционирования для достижения поставленных целей. При этом большое внимание уделялось системности и комплексности финансового управления.

Действие финансово-кредитного механизма было направлено прежде всего на выявление дополнительных резервов развития и расширения производства. Финансово-кредитный механизм включал комплекс подсистем воздействия на принятие решений, поведение работников и руководителей предприятий в части управления финансово-кредитными процессами. Но конечная цель такого воздействия — обеспечение нормальных условий функционирования финансов и кредита в общегосударственном масштабе, т. е. формирование бездефицитного бюджета, финансирование и кредитование плановых мероприятий, контроль за выполнением плана, соблюдением установленного порядка и пропорций образования и использования фондов денежных средств.

Действенность финансово-кредитного механизма зависела от согласованности принятия решений на разных уровнях управления, а также требовала четкой субординации. Однако субординация зачастую нарушалась по линии вертикальных связей. Финансово-кредитные меры воздействия, использовавшиеся в процессе управления, были основаны на непрерывности и возобновляемости денежного оборота предприятий и его относительной экономической обособленности от денежного оборота централизованных денежных средств.

Финансово-кредитный механизм отличался непрерывным совершенствованием без изменения экономического базиса общества. Это проявлялось, в частности, в том, что объект централизованного финансового управления постепенно укрупнялся. То есть закономерно шел процесс централизации в принятии стратегических финансовых решений,

управлении фондами денежных средств. Однако последовавший за этим период рыночных преобразований, сопровождавшийся приватизацией и акционированием, не усилил, а, напротив, ослабил принцип централизованного управления, причины которого будут раскрыты ниже.

Финансово-кредитный механизм — это форма организации отношений в области финансов, кредита, денежного обращения. Его основу составляла централизованная система планирования, форм, методов и условий финансирования и кредитования общественного производства.

5. В 1975—1980 гг. совершенствование управления, планирования и экономического стимулирования осуществлялось на базе изменения субъектов и объектов управления путем создания производственных объединений как первичного звена общественного производства, а также всесоюзных и республиканских объединений в среднем звене управления, распространения хозрасчета на отрасль в лице министерства, усиления концентрации и специализации производства. В области финансово-кредитного механизма преобразования осуществлялись по следующим направлениям:

- совершенствование финансового планирования путем усиления роли перспективных финансовых планов;
- совершенствование системы платежей в бюджет, формирование фондов экономического стимулирования путем применения нормативов распределения прибыли;
- совершенствование порядка финансирования затрат;
- стимулирование внедрения достижений научно-технического прогресса;
- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных объектах с целью осуществления структурных сдвигов в экономике в пользу отраслей промышленности, производящих товары народного потребления.

Большинство ученых-финансистов указывали на то, что совершенствование финансово-кредитного механизма и обеспечение экономически обоснованных связей между централизованными и децентрализованными финансами на базе научно разработанных параметров их функционирования в едином процессе служат критерием более широкого и действенного использования финансово-кредитных рычагов в процессе планирования и управления.

Важным этапом развития финансов стало распространение хозяйственного расчета на отрасль. Ряд экономистов подверг сомнению правомерность постановки вопроса о хозрасчете министерства. Министерство не занималось хозяйственной деятельностью и не могло нести материальной ответственности за результаты производственно-хозяйственной деятельности предприятий. Другие экономисты, напротив, видели в нем значительные преимущества. К признакам хозрасчета отрасли можно отнести:

- расширение прав министерств в планировании и управлении;
- отказ от бюджетных ассигнований;
- образование резервов и централизованных фондов для оказания финансовой помощи, регулирование платежей в бюджет;
- покрытие убытков за счет централизованной прибыли.

Ведущей финансовой концепцией в этот период стала концепция, основанная на *полном хозрасчете и самофинансировании*. Полный хозрасчет имел следующие основные признаки:

- обеспечение полной окупаемости затрат;
- осуществление хозрасчетного финансирования за счет прибыли и амортизационных отчислений;
- повышение роли хозяйственных договоров и усиление экономической ответственности за их выполнение.

Эта финансовая концепция требовала законодательного оформления прав и обязанностей объектов и субъектов управления. Значительным этапом в развитии управления предприятиями стало принятие *Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)»* 30 июня 1987 г. Основными принципами деятельности признавались полный хозрасчет и самофинансирование. В практику прочно вошли две модели хозрасчета: основанная на нормативном распределении прибыли и на нормативном распределении дохода. Нормативы обеспечили установление пропорций распределения прибыли (дохода) между предприятием и бюджетом, хотя и имели тот недостаток, что могли ежегодно корректироваться и были дифференцированными. Решение о величине нормативов отчислений от прибыли (дохода) в бюджет принимал вышестоящий орган управления. Таким образом, полный хозрасчет продолжал действовать на отраслевом уровне.

Нормативный метод распределения прибыли сыграл положительную роль, которая выразилась в следующем. Заранее устанавливая нормативы, субъекты управления не только обеспечивали соответствие объема и структуры финансовых ресурсов реальной потребности в них, но и задавали минимальную границу эффективности их использования, гарантировали стабильность в формировании доходов бюджета. Нормативы регулировали следующие пропорции:

- платежи в бюджет;
- отчисления в фонд производственного и социального развития и фонд оплаты труда предприятия;
- отчисления в централизованные фонды производственного и социального развития и резервы органов управления;
- отчисления в фонды оплаты труда подразделений предприятий.

В то же время отсутствие стратегии развития, направленной на стимулирование воспроизводственных процессов в предприятиях по сути не позволило реализовать принцип самофинансирования в полной мере. Нормативный метод распределения прибыли (доходов) был переходным звеном от остаточного принципа формирования финансовых ресурсов предприятий к системе налогов.

Принятие и введение в действие с 1 января 1991 г. *Закона СССР «О налогах с предприятий, объединений и организаций»* по сути создало новый тип отношений между государством и предприятием.

Введение налоговой системы потребовало децентрализации расчетов и платежей в бюджет, предоставления предприятиям прав юридического лица с открытием расчетных счетов.

*Налоговый принцип* взаимоотношений предприятий с бюджетом имеет ряд существенных преимуществ по сравнению с нормативным. На размер

ставок налога на прибыль и доходы не оказывают влияния планируемые показатели и результаты хозяйственной деятельности.

Этот исторический этап характеризовался жесткой финансово-кредитной политикой в области регулирования финансов, обеспечивающей контроль за бюджетным дефицитом и денежной эмиссией, соблюдение твердой зависимости результатов работы и объема средств, направляемых на оплату труда, производственное и социальное развитие. Налоговая система позволила предприятиям накапливать финансовые ресурсы, но не решила главной проблемы — проблемы собственности. Имущество предприятий по-прежнему принадлежало государству. Относительная экономическая обособленность денежного оборота предприятий не устранила обезличивания финансовых ресурсов.

На этом завершился важный этап развития финансов, основанный на общегосударственной собственности.

6. *90-е годы.* Этот этап базируется на новом экономическом фундаменте — альтернативных формах собственности и рыночных отношениях.

С начала 90-х годов экономика России находится в состоянии глубоких институциональных и структурных преобразований, которые затрагивают стратегические государственные интересы, а также корпоративные интересы и интересы различных социальных слоев общества. Рыночная экономика в этот период отличается целым рядом объективных особенностей, которые характеризуют в целом неустойчивое равновесие как политических, экономических, так и социальных методов регулирования. Но при этом неизбежны потери прежде всего для государства как собственника, которые имеют негативные социальные последствия. Финансовая политика этого этапа развития нацелена на адаптацию всех институтов и субъектов рыночных отношений к качественно новым условиям управления и хозяйствования.

### **3.2. Финансы в реформируемой экономике России (1992-1999 гг.)**

Переход к рыночной экономике вызвал необходимость *поэтапной трансформации* финансового законодательства. Его основу составляет процесс приватизации, который коренным образом изменяет финансовые отношения. Однако приватизация является лишь предпосылкой для дальнейшего развития финансов микроуровня. Поэтому важное значение имеет государственная концепция реформирования финансов на базе многообразия форм собственности и реализации бюджетного федерализма. Процесс реформирования с позиций государственного регулирования касается практически всех сторон государственных и муниципальных финансов и финансов предприятий.

1. Серьезные перемены в сфере финансов произошли в связи с *либерализацией цен*, начавшейся в 1992 г. Либерализация цен означала свободу ценообразования по большинству товаров, работ, услуг с сохранением отдельных элементов государственного регулирования. Естественно, свободная цена как цена, зависящая от спроса и предложения, в период, когда рынок товаров, работ, услуг не оформился и не стабилен, имеет тенденцию к росту. Рост цен привел к резкому увеличению стоимостного объема товаров, продукции, работ и услуг. Это потребовало

соответствующего возрастания массы платежных средств. Механизм сдерживания роста цен отсутствовал, а платежные средства жестко регулировались государством. Сдерживание эмиссии денежных средств повлекло за собой кризис платежеспособности предприятий. Взаимные неплатежи достигли масштабов, которые превосходили кредитные вложения. Например, в 1992 г. кредитные вложения возросли в 6 раз, а оптовые цены — в 34 раза. Неадекватный рост кредита повысил на него спрос, вызвал развитие спекулятивных операций. Следствием этого стал непрерывный рост процентных ставок. Центральный банк РФ увеличил ставку рефинансирования за первое полугодие 1992 г. в 10 раз. В свою очередь коммерческие банки повысили цену за кредит и ограничили срок его предоставления. В практику вошло установление месячных процентных ставок и возможность их помесечного изменения.

Коммерческие банки переключились на кредитование посреднических операций, для которых высокие процентные ставки перекрывались еще более высокими темпами инфляции и роста цен. Повышение процентных ставок стимулировало рост цен, ориентацию на краткосрочные вложения и привело к падению инвестиционной активности.

Значительный урон экономике был нанесен и необоснованным курсом рубля по отношению к паритету его покупательной способности. Это породило еще одну волну спекуляций на денежном рынке. Серьезной проблемой стала и неконтролируемая эмиссия денежных средств банками стран бывшего СССР при переходе на национальные валюты.

Предприятия, испытывающие дефицит оборотных средств, сворачивали производство. Нарушались хозяйственные связи и за счет этого усиливался общий дисбаланс в экономике. Дефицит платежных средств коснулся как безналичного, так и наличного оборота. Это стало результатом неадекватного роста доходов отдельных слоев населения и цен на потребительские товары. Кризис платежеспособности предприятий привел к росту задолженности по оплате труда и падению уровня жизни населения.

В целом за 1992 г. реальные денежные доходы населения составили менее половины от уровня предыдущего года. Сбережения равнялись 5,3% денежных доходов.

В 1992 г. Центральный банк РФ (ЦБ) выделял коммерческим банкам кредитные ресурсы для предоставления по заявкам государственных предприятий и организаций специального кредита на пополнение оборотных средств. Правительству РФ была открыта Центральным банком РФ специальная кредитная линия для нормализации платежей в народном хозяйстве и финансирования бюджетного дефицита. Банкам было разрешено открывать друг у друга корреспондентские счета и организовывать клиринговые учреждения. Однако расчеты с контрагентами, расположенными в странах СНГ, могли осуществляться только через корреспондентские счета в ЦБ. Начался процесс перехода стран бывшего СССР к национальным валютам. Они получили название *мягких валют*, или *ограниченно конвертируемых валют*.

2. В **1993 г.** наблюдались активные процессы в структурном реформировании экономики. Происходило расширение негосударственного сектора, на долю которого в конце 1993 г. приходилось 52% ВВП.

В октябре 1993 г. достигла беспрецедентного в мировой практике уровня банковская ставка рефинансирования, дойдя до отметки 210%. Она

продержалась до конца апреля 1994 г., после чего появилась тенденция ее снижения. Однако в начале 1995 г. ставка вновь повысилась до 200%. С 1 мая 1995 г. ставка установлена в размере 195%, а с 16 июня 1995 г. — 180% годовых.

В середине 1993 г. начал развиваться рынок государственных долговых обязательств, используемых для неэмиссионного покрытия дефицита бюджета. За полгода объем размещаемых на аукционе государственных краткосрочных облигаций возрос с 1 до 130 млрд. руб. На вторичных торгах на Московской межбанковской валютной бирже за торговую сессию осуществлялось операций с государственными краткосрочными бескупонными облигациями (ГКО) на сумму до 40 млрд. руб. Стоимостной объем заявок на аукционе, как правило, превышал объем выпуска ГКО, что стимулировало рост цен на вторичных торгах.

Нерешенной оставалась проблема неплатежей. Ежемесячный прирост просроченной кредиторской задолженности сохранялся на уровне 14%, дебиторской — 12% к ВВП. Существенным показателем является возрастание доли конечного национального потребления с 50% в 1992 г. до 60% в 1993 г. и снижение доли валового накопления соответственно с 35 до 27%.

С 1993 г. меняется структура капитальных вложений по источникам финансирования. Так, доля централизованных источников, в том числе федерального и местных бюджетов, составила 33%, а собственных средств предприятий — 59%.

За 1993 г. возросла задолженность бюджета перед предприятиями.

3. Погашение государственного долга в **1994 г.** осуществлялось за счет выдачи предприятиям долговых обязательств, предоставления временного налогового освобождения и финансирования за счет федерального бюджета. Одновременно с этим авансовое размещение заказов для государственных нужд в 1994 г. привело к образованию новой задолженности государства перед предприятиями и организациями.

Проводимая в 1994 г. финансовая политика была нацелена в основном на преодоление негативных последствий либерализации экономики.

4. Финансовая и денежно-кредитная политика в **1995 г.** была направлена на достижение макроэкономической стабилизации.

С точки зрения образования доходов произошло снижение в ВВП доли оплаты труда наемных работников при увеличении доли валовой прибыли. Доля валовой прибыли в ВВП в 1995 г. составила 59,7%, доля оплаты труда — 30%.

Темпы падения реальных инвестиций значительно сократились и составили 13% против 24% в 1994 г. Темпы сокращения объемов инвестиций продолжали опережать темпы снижения производства.

В 1995 г. возросла доля чистого экспорта в структуре ВВП, что отражает повышение роли экспортно ориентированных производств.

Негативное воздействие на развитие экономики оказало дальнейшее падение эффективности производства. Производительность труда составила 62% к уровню 1991 г. На ее динамику оказывали воздействие снижение эффективности использования оборудования и низкие темпы роста фондовооруженности.

Среднемесячные темпы инфляции, измеряемые по динамике потребительских цен, в 1992 г. составили 31,4%, в 1993 г. — 20,5%, в 1994

г. — 10%, в 1995 г. — 7,2%. В 1995 г. был ограничен потенциал «инфляции спроса».

В 1995 г. консолидированный бюджет был исполнен с дефицитом 3,3% к ВВП против 10,3% в 1994 г. Недоимка по платежам в бюджет возросла в 3,6 раза по сравнению с 1994 г. Недоимка по платежам в федеральный бюджет составила 20% от общего объема поступлений в федеральный бюджет.

Падение инвестиционной активности во многом являлось следствием сложного финансового положения предприятий, отсутствия необходимых стимулов роста накоплений, проблем государственного финансирования. Объем производственного инвестирования в 1995 г. составил 26—27% к уровню 1991 г.

В 1995 г. имела место дальнейшая децентрализация источников финансирования капитальных вложений. Удельный вес бюджетных средств, направленных на финансирование капитальных вложений, сократился с 26% в 1994 г. до 23% в 1995 г. На долю предприятий, организаций негосударственного сектора приходилось 67% от общего объема капитальных вложений.

Несвоевременное и неполное выделение финансовых ресурсов, недостаток собственных средств у застройщиков привели к низкому уровню выполнения федеральной инвестиционной программы по вводу в действие важнейших производственных объектов. Из 206 пусковых производственных объектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, принято в эксплуатацию только 38.

Проведена переоценка основных фондов. Стоимость основных фондов по результатам переоценки возросла в 2,7 раза. В результате проводившихся ранее переоценок стоимость основных фондов возрастала: на 1 июля 1992 г. — в 18,7 раз, на 1 января 1994 г. — в 20,1 раза, на 1 января 1995 г. — в 4 раза. Таким образом, в результате четырех переоценок стоимость основных фондов увеличилась в среднем в 4,3 тысяч раз, в том числе стоимость фондов производственного назначения в 4 тыс. раз.

По состоянию на 1 января 1996 г. функционировало 2578 коммерческих банков и 5800 филиалов. В 1995 г. были отозваны лицензии у 225 банков.

В 1995 г. на биржевом фондовом рынке работало 56 бирж, в том числе 23 фондовые биржи, 33 биржи, имеющие фондовые отделы (товарные, валютные, универсальные и пр.). В 1995 г. объем продаж увеличился в 8,1 раза. Основное место в общем обороте всех фондовых ценностей занимали операции с ценными бумагами, а в структуре операций с ценными бумагами преобладали операции с облигациями органов государственной власти и управления. На их долю приходилось 99,1% оборота.

О признаках финансовой стабилизации в 1995 г. свидетельствует динамика процентных ставок по основным сегментам финансового рынка. Изменение средневзвешенной ставки по однодневным межбанковским кредитам на московском рынке составило 754,1% (с 822,7% до 68,6%), средневзвешенной ставки доходности ГКО со сроком погашения до 90 дней — 193,8% (с 355,8 до 162%), депозитной ставки Сбербанка РФ по срочному вкладу — 55,6% (со 125,2% до 69,6%), средневзвешенной ставки по кредитам предприятиям сроком до 1 года на региональных рынках — 161,4% (с 386,3 до 224,9%).

С середины 1994 г. была запрещена досрочная продажа закрепленных в федеральной собственности пакетов акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию, товары, услуги, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны.

В целях обеспечения источников покрытия дефицита федерального бюджета и эффективного использования пакетов акций, находящихся в федеральной собственности, в конце 1995 г. были проведены аукционы на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии.

В 1995 г. приватизировано более 10 тыс. предприятий, а с начала приватизации — более 122 тыс. По итогам проведенных в конце 1995 г. аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии были реализованы пакеты акций 18 акционерных обществ, включая «Сургутнефтегаз», «Норильский никель», «ЛУКОЙЛ», «Сиданко», «ЮКОС», «Сибнефть».

В 1995 г. было создано 2770 акционерных обществ, из них 77% приходилось на предприятия, ранее находившиеся в федеральной и субфедеральной собственности. Из общего числа акционерных обществ в 25% случаев пакеты акций были закреплены в государственной собственности.

Упорядочение государственного регулирования деятельности естественных монополий стало важным фактором стабилизации финансов.

В 1995 г. были приняты меры по стимулированию создания и деятельности финансово-промышленных групп в целях концентрации собственности в центральных компаниях.

В этом же году был принят Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», определивший отношения в области недропользования и инвестиционной деятельности, установивший правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на территории РФ, а также на континентальном шельфе и в пределах исключительной экономической зоны РФ. Таким образом, были законодательно оформлены отношения, возникающие в процессе заключения, исполнения и прекращения соглашений о разделе продукции, и определены основные правовые условия таких соглашений.

5. 1996 г. в целом характеризовался снижением инфляции, стабилизацией рубля, предотвращением тенденции к снижению реальных денежных доходов населения. Наиболее острыми оставались вопросы исполнения бюджета, неплатежей, своевременности выплаты зарплаты, пенсий и пособий.

Удельный вес предприятий негосударственного сектора составил на конец 1996 г. 83%. Установилась перераспределительная основа структурных изменений, связанная с перетоком материальных, трудовых и финансовых ресурсов в наиболее прибыльные отрасли предпринимательской деятельности.

Структурные изменения проходили в условиях низкой инвестиционной активности. Объем инвестиций в основной капитал за 1991 — 1996 гг. сократился на 2/3. На предприятия негосударственного сектора экономики приходилось 76% всех освоенных инвестиций. Удельный вес

инвестиций, финансируемых из бюджетных источников, составил 19% в общем объеме инвестиций, в том числе из федерального бюджета — 9,2%. Изменилась отраслевая структура производственных инвестиций. Увеличилась доля средств, направляемых в электроэнергетику, топливную промышленность, транспорт. На реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий использовано 47% объема инвестиций производственного назначения, доля нового строительства составила 36%, расширения действующих производств — 12%. Доля затрат на непромышленное строительство увеличилась с 31% в 1991 г. до 40% в 1996 г. Резко сокращались расходы на развитие социально-культурной сферы.

Накопленный иностранный капитал в экономике России составил на 1 января 1997 г. 13,5 млрд. долл. США, из которых 50% составляют прямые инвестиции. За 1996 г. прирост иностранных инвестиций составил 6,5 млрд. долл. США. Из них прямые инвестиции, включая взносы в уставный капитал, займы, полученные от иностранных совладельцев предприятий, составили 2,1 млрд. долл. США, торговые кредиты и банковские вклады — 4,4 млрд. долл. США. Это было связано в основном с тем, что был введен механизм привлечения иностранных инвестиций на рынок государственных ценных бумаг. Их доля в общем объеме иностранных инвестиций составила 73% и увеличилась в 5 раз, а доля прямых инвестиций сократилась до 26,5% и возросла лишь на 11%. Портфельные инвестиции возросли в 1,5 раза. Иностранный капитал направлялся в наиболее прибыльные сектора экономики.

На долю промышленности приходилась 1/3 всех иностранных инвестиций, из них 87% — иностранные вложения в цветную, топливную, деревообрабатывающую и целлюлозно-бумажную, пищевую промышленность, машиностроение.

Вложения российского капитала за рубежом составили 141,5 млн. долл. США и 1,9 млрд. руб. 2/3 инвестиций — это торговые кредиты и банковские вклады. Прямые инвестиции составили 33 млн. долл. США.

В 1996 г. на территории РФ действовало 16,1 тыс. совместных и иностранных предприятий, годовой прирост составил 10,6%. 15% предприятий создано с участием инвесторов из государств — участников СНГ. Основная доля совместных предприятий создана с инвесторами из США, Германии, Китая, Украины, Великобритании, Финляндии. Сумма уставного капитала по совместным и иностранным предприятиям составила на 1 января 1997 г. 23,9 трлн. руб., а доля зарубежных партнеров — 75%.

За 1996 г. совместные и иностранные предприятия экспортировали товаров на сумму 5,7 млрд. долл. США, что составляет 6,6% от общего объема экспорта России. Более 50% экспорта приходилось на Великобританию, Словакию, Германию, Белоруссию, США, Бельгию, Китай, Японию. В общем объеме экспорта преобладают топливно-энергетические ресурсы. Экспорт топлива и нефти составил 47,5% от общего объема экспорта.

Совместные и иностранные предприятия импортировали товаров на сумму 5,1 млрд. долл. США, что составило 11,2% от общего объема импорта России. Наибольший объем импорта приходился на Германию, США, Великобританию, Францию, Финляндию, Австрию, Китай.

В денежно-кредитной сфере наблюдалось снижение инфляции на фоне роста денежной массы, что было связано с увеличением спроса на национальную валюту и уменьшением инфляционных ожиданий населения. Объем денежной массы по денежному агрегату М2 на 1 января 1997 г. составил 13,1% ВВП. Среднемесячный прирост денежной массы составил 2,4% при среднемесячном темпе инфляции 1,7%. Произошли изменения в структуре денежной массы в пользу более ликвидных компонентов. Это было связано с ростом сбережений населения, которые увеличивались быстрее, чем остальные компоненты денежной массы.

Кредиты, предоставленные экономике, банкам и населению, по банковской системе в целом увеличились за 1996 г. на 29,8%. Удельный вес долгосрочных кредитных вложений составил около 9,2%.

Были приняты меры по либерализации кредитной политики. Ставка рефинансирования за год была снижена со 112% до 48%. Динамика курса доллара регулировалась рамками «валютного коридора». Официальный курс доллара увеличился на 19,8% и на 1 января 1997 г. составил 5560 руб. за 1 долл. США. До 16 мая 1996г. официальный курс доллара США устанавливался Банком России по результатам торгов на ММВБ два раза в неделю. В дальнейшем он стал объявляться ежедневно независимо от результатов торгов на ММВБ. Активно функционировал межбанковский валютный рынок. В целом в 1996 г. наблюдалось превышение спроса на доллары над их предложением. Продолжалась *долларизация экономики*. Средства предприятий, организаций и учреждений на валютных счетах возросли за год на 40%.

Крупнейшим сегментом российского денежного рынка продолжал оставаться *рынок государственных ценных бумаг*: ГКО и ОФЗ. За год объем эмиссии ГКО увеличился в 2,8 раза, ОФЗ — в 3,3 раза. Размещение на первичном рынке ГКО увеличилось в 2,8 раза, ОФЗ — в 4,1 раза. Выручка от размещения на первичном рынке ГКО увеличилась в 2,7 раза, ОФЗ — в 4,2 раза. Привлечение средств в бюджет от размещения на первичном рынке ГКО увеличилось на 15,7%, ОФЗ — в 2,4 раза. Активно производилось доразмещение государственных ценных бумаг на вторичном рынке.

В 1996 г. наблюдалось снижение доходности государственных ценных бумаг и уменьшение стоимости заимствования. Аукционная доходность шестимесячных ГКО снизилась с 78,9 до 32,6%, ОФЗ — с 86,6 до 37,8%. Общий размер государственного внутреннего долга по ГКО-ОФЗ составил на 1 января 1997 г. 237,1 трлн. руб. и вырос за год в три раза.

В 1996 г. финансовое положение основных отраслей экономики ухудшилось. Наблюдалось снижение реальной массы прибыли. Рентабельность производства, рассчитанная как отношение прибыли от реализации к себестоимости реализованной продукции, снизилась с 29% в 1992 г. до 5% в конце 1996 г. Значительно увеличилась доля убыточных предприятий. Если в 1992 г. она составляла 15%, то в конце 1996 г. — 43%.

Рост неплатежеспособности вызвал проблемы формирования оборотных средств и привел к изменениям в структуре источников пополнения оборотных средств. Если в 1992 г. пополнение оборотных средств происходило за счет собственных источников на 15%, кредитов и займов — на 15%, кредиторской задолженности — на 69%, то к концу 1996 г. на долю кредиторской задолженности приходился 91% от общей суммы

используемых на эти цели средств, собственных источников — 8%, кредитов и займов — 1%.

Наряду с изменением структуры источников пополнения оборотных средств произошло сокращение ликвидных активов за счет роста дебиторской задолженности. Доля денежных средств снизилась с 14% в 1992 г. до 3% на конец 1996 г., дебиторская задолженность возросла с 45 до 52%.

Произошло снижение взаимной задолженности предприятий и возросла задолженность предприятий во внебюджетные фонды. Удельный вес задолженности поставщикам составил 48%, во внебюджетные фонды — 18%, в бюджет — 21%.

В 1996 г. изменилось соотношение дебиторской и кредиторской задолженности по отраслям. В 1995 г. в электроэнергетике и строительстве дебиторская задолженность была выше, чем кредиторская, а к концу 1996 г. все отрасли являлись потенциальными должниками. В течение 1996 г. дебиторская задолженность росла более медленными темпами, чем кредиторская, что и привело к превышению кредиторской задолженности над дебиторской. В сельском хозяйстве кредиторская задолженность превысила дебиторскую в 2,6 раза, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности — в 1,2 раза.

В 1996 г. более активно применялся в денежном обороте *вексель*. На 1 января 1996 г. в обращении находилось векселей, обеспечивающих задолженность покупателей, на сумму 3 трлн. руб., а на конец года — в 2,7 раза больше. Однако отсутствие практики учета векселей коммерческими банками и их переучета в ЦБ РФ негативно влияли на их обращение.

В 1996 г. была продолжена работа по *совершенствованию российского законодательства*. Была принята серия указов Президента РФ, касающихся урегулирования накопленной задолженности предприятий по платежам в бюджет и внебюджетные фонды. Это так называемая проблема *реструктуризации задолженности*. Она решалась на протяжении всего 1996 г. по линии задолженности предприятий перед бюджетом и задолженности федерального бюджета перед бюджетами субъектов РФ.

В целях улучшения финансового состояния и укрепления дисциплины уплаты налогов было установлено, что предприятиям, полностью и своевременно выплачивающим текущие налоговые платежи, кроме взимаемых таможенными органами, и имеющим задолженность по налогам, пеням и штрафам, предоставлялась отсрочка уплаты задолженности.

Было отменено взимание пеней с задолженности предприятий по налогам перед федеральным бюджетом.

Организациям, обладающим правом на выпуск облигационных займов и имеющим непогашенную задолженность по обязательным платежам в федеральный бюджет, предоставлялась возможность осуществить эмиссию облигаций, обеспеченных залогом их имущества или обязательствами третьих лиц. Было дано разрешение Минфину РФ принимать эти облигации в зачет части задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет с их реализацией на фондовом рынке.

В целях реструктуризации задолженности федерального бюджета перед бюджетами субъектов РФ была разрешена передача субъектам РФ находящихся в федеральной собственности и подлежащих продаже акций акционерных обществ, образованных в процессе приватизации.

Правительство РФ по согласованию с субъектами РФ проводило зачет стоимости этих акций как поступлений средств от приватизации и расходов федерального бюджета по взаимным расчетам и другим передаваемым в бюджеты субъектов РФ средствам в объеме, установленном в федеральном бюджете.

В 1996 г. приняты важные меры по совершенствованию государственного финансового контроля. В качестве главных приоритетов были определены:

- контроль за полным и своевременным поступлением всех видов государственных доходов, страховых взносов в Пенсионный фонд РФ и другие федеральные внебюджетные фонды, а также заемных средств, направляемых на финансирование дефицита федерального бюджета;

- контроль за своевременным финансированием расходов на социальную сферу по объемам, структуре и целевому назначению, в том числе на оплату труда и денежное довольствие, выплату пенсий, стипендий, пособий и другие социальные выплаты.

В связи с обострением финансовой ситуации была создана *Временная чрезвычайная комиссия при Президенте РФ по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины*. Целями Комиссии являлось обеспечение взимания налогов и других обязательных платежей в объемах, необходимых для своевременного и полного финансирования защищенных текущих расходов федерального бюджета, государственной поддержки науки и культуры, выплаты пенсий и социальных пособий, а также полного финансирования федеральной судебной системы.

Основные задачи Комиссии: контроль за своевременностью и полнотой уплаты налогов, таможенных и других обязательных платежей; разработка мер по обеспечению взимания налогов и других обязательных платежей в полном объеме; обеспечение законности и эффективности деятельности налоговых и таможенных органов, а также органов налоговой полиции; контроль за своевременным и целевым использованием средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов.

В связи с продолжавшимся спадом производства и неплатежами на протяжении всего 1996 г. принимались меры по повышению собираемости налогов и своевременности выплат заработной платы, пенсий, пособий.

В 1996 г. в целях обеспечения национальных интересов РФ была разработана *государственная стратегия экономической безопасности РФ*, являющаяся составной частью национальной безопасности РФ в целом и ориентированная на реализацию экономических преобразований в ближайшие годы. Без обеспечения экономической безопасности практически невозможно решить ни одну из задач, стоящих перед страной, как во внутригосударственном, так и в международном плане.

Внешнеэкономическая направленность государственной стратегии заключается в эффективной реализации преимуществ международного разделения труда, устойчивости развития страны в условиях ее равноправной интеграции в мирохозяйственные связи, недопущении критической зависимости России от зарубежных стран или их сообществ в жизненно важных вопросах экономического сотрудничества.

*Государственная стратегия включает:*

- 1) характеристику внешних и внутренних угроз экономической безопасности РФ как совокупности условий и факторов, создающих

опасность для жизненно важных экономических интересов личности, общества и государства; определение и мониторинг факторов, подрывающих устойчивость социально-экономической системы государства, на краткосрочную и среднесрочную перспективу;

2) определение критериев и параметров, характеризующих национальные интересы в области экономики и отвечающих требованиям экономической безопасности РФ;

3) формирование экономической политики, институциональных преобразований и необходимых механизмов, устраняющих или смягчающих воздействие факторов, подрывающих устойчивость национальной экономики.

Выявление возможных угроз экономической безопасности и выработка мер по их предотвращению имеют первостепенное значение в системе обеспечения экономической безопасности.

Наиболее вероятными угрозами экономической безопасности, на ликвидацию которых должна быть направлена деятельность федеральных органов государственной власти, являются:

1. Увеличение имущественной дифференциации населения и повышение уровня бедности, что ведет к нарушению социального мира и общественного согласия; относительный баланс социальных интересов может быть нарушен в результате действия следующих факторов: расслоения общества на узкий круг богатых и преобладающую массу бедных, не уверенных в своем будущем людей; роста безработицы, что может привести к социальным конфликтам; задержки выплаты заработной платы, остановки предприятий.

2. Деформированность структуры российской экономики, обусловленная такими факторами, как: усиление топливно-сырьевой направленности экономики; отставание разведки запасов полезных ископаемых от их добычи; низкая конкурентоспособность продукции большинства отечественных предприятий; свертывание производства в жизненно важных отраслях обрабатывающей промышленности, прежде всего в машиностроении; снижение результативности, разрушение технологического единства научных исследований и разработок, распад сложившихся научных коллективов и на этой основе подрыв научно-технического потенциала России; завоевание иностранными фирмами внутреннего рынка России по многим видам товаров народного потребления; рост государственного внутреннего и внешнего долга России и связанное с этим увеличение расходов бюджета на его погашение.

3. Возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов: объективно существующие различия в уровне социально-экономического развития регионов, наличие депрессивных, кризисных и отсталых в экономическом отношении районов на фоне структурных сдвигов в промышленном производстве, сопровождающихся резким уменьшением доли обрабатывающих отраслей; нарушение производственно-технологических связей между предприятиями отдельных регионов; увеличение разрыва в уровне производства национального дохода на душу населения между отдельными субъектами РФ.

4. Криминализация общества и хозяйственной деятельности, вызванная следующими факторами: ростом безработицы; сращиванием части чиновников государственных органов с организованной

преступностью; возможностью доступа криминальных структур к управлению производством и их проникновения в различные властные структуры; ослаблением системы государственного контроля.

Основными причинами, вызывающими возникновение экономических угроз, являются неустойчивость государственных и муниципальных финансов и финансового положения предприятий, неблагоприятный инвестиционный климат, сохранение инфляционных процессов и другие проблемы, связанные с финансовой дестабилизацией в экономике. Предотвращение или смягчение последствий действий угроз экономической безопасности требует адекватной реакции на факторы, подрывающие устойчивость социально-экономической системы государства.

*Важнейшими требованиями экономической безопасности являются:*

1) сохранение государственного контроля над стратегическими ресурсами, недопущение их вывоза в размерах, которые могут причинить ущерб национальным интересам России;

2) устойчивость финансовой системы, определяемая уровнем дефицита бюджета, стабильностью цен, нормализацией финансовых потоков и расчетных отношений, устойчивостью банковской системы и национальной валюты, степенью защищенности интересов вкладчиков, золотовалютного запаса, развитием российского финансового рынка, а также снижением внешнего и внутреннего долга и дефицита платежного баланса, обеспечением финансовых условий для активизации инвестиционной деятельности;

3) рациональная структура внешней торговли, обеспечивающая доступ отечественных товаров перерабатывающей промышленности на внешний рынок, минимизация уровня удовлетворения внутренних потребностей за счет импорта, обеспечение приоритета экономических отношений со странами ближнего зарубежья;

4) поддержание научного потенциала страны и сохранение стратегически важных направлений научно-технического прогресса;

5) сохранение единого экономического пространства и функционирование единого общероссийского рынка или интегрированной системы региональных рынков с учетом их производственной специализации;

6) создание экономических и правовых условий, исключающих криминализацию общества и всех сфер хозяйственной и финансовой деятельности.

Для реализации государственной стратегии разрабатываются количественные и качественные параметры состояния экономики, выход за пределы которых вызывает угрозу экономической безопасности страны, характеризующие:

- динамику и структуру ВВП, показатели объемов и темпов промышленного производства, отраслевую и региональную структуру хозяйства и динамику отдельных отраслей, капитальные вложения и т.п.;

- состояние природно-ресурсного, производственного и научно-технического потенциала страны;

- способность хозяйственного механизма адаптироваться к меняющимся внутренним и внешним факторам;

- качество жизни населения: валовой внутренний продукт на душу населения, уровень безработицы и дифференциации доходов,

обеспеченность основных групп населения материальными благами и услугами, состояние окружающей среды.

6. В 1997 г. в основном была завершена либерализация цен и хозяйственных связей, осуществлена массовая приватизация: более 70% ВВП производилось в негосударственном секторе.

Продолжалась политика освобождения производственного сектора от расходов на содержание социальной сферы, ее муниципализация, а также политика ликвидации «перекрестного субсидирования» в отраслях естественных монополий, когда за счет повышенных цен и тарифов для производства поддерживается их льготный уровень для населения и отдельных категорий потребителей.

Основное содержание государственного финансового регулирования в 1997 г. — *ремонетизация экономики, подготовка и начало структурных реформ предприятий, жилищно-коммунальной сферы, пенсионной системы.* Основные задачи в макроэкономической сфере — сокращение процентных ставок до 20—25%, вытеснение из денежного оборота иностранной валюты и не имеющих реального обеспечения квазиденежных инструментов, увеличение денежной массы в обращении. На этой основе — обеспечение оживления производства.

В 1997 г. не произошло повышения собираемости налогов, хотя основной упор был сделан на косвенное налогообложение. Удалось несколько ограничить масштабы внутренних заимствований и использовать как альтернативу внешние заимствования. Значительное отставание в исполнении бюджета привело к необходимости его фактического секвестирования, несмотря на то, что закон о секвестре бюджета принят не был. Продолжилась реструктуризация долгов предприятий. Были приняты нормативные акты, регулирующие управление государственными пакетами акций. Произошел значительный рост иностранных портфельных инвестиций и курсовой стоимости акций российских предприятий. Проводились денежная приватизация ряда крупных предприятий, структурная перестройка в отраслях естественных монополий, вводились новые механизмы ценообразования, снижались масштабы перекрестного субсидирования.

7. Несмотря на ряд позитивных сдвигов, произошедших за последние годы, в 1998 г. российская экономика столкнулась с качественно новыми проблемами, от способа решения которых зависят перспективы развития страны в средне- и долгосрочной перспективе. Главной целью макроэкономического регулирования становится перелом сохраняющихся негативных тенденций в реальном секторе, переход к стадии экономического роста и его поддержание в дальнейшем на устойчивом уровне. Однако решение этих задач осложняется имеющимися диспропорциями в денежно-кредитной и финансовой сферах, низким уровнем внутреннего спроса, предъявляемого как со стороны государства, так и со стороны домашних хозяйств и частного сектора.

Важнейшая задача на ближайшие годы — дальнейшее снижение дефицита государственного бюджета. Эту проблему предполагалось решить на базе структурных и институциональных реформ, прежде всего реформы жилищно-коммунального хозяйства, повышения финансовой и платежной дисциплины, а следовательно, и собираемости налогов. Реструктуризация бюджетной сферы была направлена на сокращение отдельных статей

расходной части бюджета. Перед государством стояла также задача определения рациональной политики заимствований на внутреннем и внешнем рынках. Консолидированный бюджет за 1998 г. исполнен с дефицитом 95,9 млрд. руб., что составило 3,6% к ВВП, тогда как в 1997 г. — 5,0%.

Важным условием стабильного роста экономики является доступность кредитных ресурсов для участников рынка. Для этого необходимо снижение стоимости заимствований. Это может быть достигнуто за счет: сокращения бюджетного дефицита, оказывающего стабилизирующее воздействие на финансовые рынки; привлечения на финансовые рынки той части сбережений населения, которая в настоящее время исключена из хозяйственного оборота из-за долларизации экономики; снижения кредитных рисков путем расширения практики предоставления государственных гарантий при финансировании инвестиций в реальном секторе экономики; совершенствования системы рефинансирования коммерческих банков.

Важная текущая финансовая проблема — *сокращение масштабов неплатежей*, которые служат одним из факторов сжатия внутреннего спроса. Для этого необходимо полнее использовать процедуру банкротств, проводить реорганизацию убыточных предприятий, снижать стоимость заемных средств и расширять источники пополнения оборотных средств предприятий.

Экономический подъем означает не только поддержание высокого внутреннего потребительского спроса, но и рост инвестиций. Для повышения инвестиционной активности важное значение имеет обеспечение защиты прав собственности и интересов инвесторов. Основные задачи финансового регулирования и этой сфере: совершенствование амортизационной и налоговой политики; увеличение объемов государственных инвестиций и повышение эффективности их использования.

Постепенно сокращается субсидирование. Его уровень составляет около 1/10 ВВП. Субсидии населению по линии жилищно-коммунального хозяйства достигают 4,5% ВВП, скрытые субсидии, предоставляемые предприятиям и местным бюджетам через неплатежи по поставкам газа и электроэнергии, составляют около 3% ВВП, субсидии сельскому хозяйству и угольной отрасли — 1—1,5% ВВП.

Одна из важных задач — *обеспечение целевого использования бюджетных средств* путем установления жесткого контроля на всех стадиях бюджетного процесса и введения ответственности бюджетополучателей за целевое расходование бюджетных ассигнований. На это направлен переход исполнения федерального бюджета на казначейскую систему.

В целях концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях и обеспечения полноты финансирования предусмотренных в бюджете мероприятий производится сокращение количества федеральных целевых программ.

Большое воздействие на реформирование финансов оказывает государственная политика заимствований на рынке капиталов. После объявления 17 августа 1998 г. внутреннего дефолта произошли

качественные изменения в регулировании рынка государственных ценных бумаг.

В условиях исчерпания квоты РФ в МВФ и с началом выплаты основной части резервного и расширенного кредитов важным источником дешевого и долгосрочного кредита остаются международные банки развития и, прежде всего, Международный банк реконструкции и развития (МБРР). Кредиты МБРР, привлекаемые по ставке около 7% на срок до 17 лет с пятилетним льготным периодом, направляются на поддержку структурных реформ. Поскольку расходы по погашению основного внешнего долга РФ будут постепенно возрастать, то чистое внешнее финансирование дефицита федерального бюджета начиная с 1999 г. становится отрицательным.

В последнее время наблюдается рост дефицита бюджетов субъектов РФ, финансируемый за счет кредитов коммерческих банков, облигационных займов, с помощью вексельных схем и др. Процесс *заимствований* субъектами РФ осуществляется без должной координации выпуска федеральных, региональных и муниципальных облигационных займов с целью поддержания сбалансированности внутреннего финансового рынка в целом. Политика заимствований на уровне бюджетов субъектов РФ привела к отказу в 1998 и 1999 гг. ряда субъектов РФ от выполнения принятых обязательств по их погашению и выплате процентов.

Для государственных финансов важное значение имеет денежно-кредитное регулирование. В условиях нестабильной экономики возможность диверсификации финансовых инструментов денежно-кредитного регулирования ограничена. Напротив, при стабильной финансовой системе возможно применение эффективного механизма рефинансирования коммерческих банков, который в свою очередь при ограниченной инфляции может удовлетворить спрос нефинансового сектора экономики на кредитные ресурсы. По мере снижения инфляционных ожиданий возрастание спроса на деньги будет обуславливать процесс ремонетизации экономики.

На этапе реформ, ориентированных прежде всего на структурную перестройку экономики, особое значение приобретают институциональные преобразования. Они включают следующие основные направления формирования и развития рыночных институтов: реформа предприятий; управление государственной собственностью, приватизация и развитие рынка недвижимости и финансовых рынков; развитие банковского сектора; поощрение конкуренции и активизация антимонопольной политики, поддержка предпринимательства; регулирование естественных монополий; совершенствование законодательства, укрепление судебной системы, усиление борьбы с преступностью.

Создание макроэкономических условий экономического роста само по себе не способно переломить негативные тенденции экономического спада и сформировать реальные предпосылки для преодоления финансового кризиса. Недостаточное внимание государственных органов к проведению активной микроэкономической политики не позволило максимально реализовать потенциал экономической реформы. Необходимо реформировать институты представителей государства в акционерных обществах с государственной долей.

В области приватизации можно говорить о начале нового этапа — *приватизации по индивидуальным проектам*. Предусмотрен отказ от

количественных показателей и от обязательной приватизации с доведением соответствующих заданий; отказ от предоставления льгот трудовым коллективам; расширение прав субъектов РФ и органов местного самоуправления при проведении приватизации; осуществление оценки имущества предприятия по рыночной стоимости.

Приватизация крупных предприятий и продажа акций из государственного пакета проводятся после предпродажной подготовки. Основными процедурами предпродажной подготовки при реализации индивидуальных проектов являются: раскрытие информации об объекте приватизации с привлечением аудиторских фирм и финансовых консультантов; «отсроченная продажа» акций; передача акций в доверительное управление по конкурсу с целью повышения котировок этих акций и проведения реструктуризации предприятия.

Для осуществления институциональных реформ важную роль играет организованный рынок корпоративных ценных бумаг. Он позволяет решать следующие задачи: обеспечить межотраслевое перераспределение инвестиционных ресурсов; стимулировать приток национальных и зарубежных инвестиций в реальный сектор экономики; создать необходимые условия для накоплений и трансформации сбережений в инвестиции; обеспечить повышение устойчивости финансовых рынков.

8. Основные направления реформирования в области государственных и муниципальных финансов на **1999 г.** разработаны в соответствии с целями и задачами экономической политики государства, определенными с учетом мер по преодолению последствий финансового кризиса, ресурсного обеспечения предусмотренных мероприятий, а также реализации приоритетных направлений в области расходования бюджетных средств.

*Реформирование включает следующие направления:*

1) совершенствование налогового законодательства в направлении снижения налогового бремени, расширения на этой основе налогооблагаемой базы и улучшения налогового администрирования;

2) осуществление бюджетной реформы на основе реализации Бюджетного кодекса и упорядочения бюджетного процесса;

3) полномасштабное казначейское исполнение федерального бюджета, переход на этот вид исполнения бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов;

4) снижение уровня инфляции за счет жесткого регулирования денежно-кредитной политики и контроля за размером денежной эмиссии ЦБ;

5) осуществление индексации оплаты труда работников бюджетной сферы в целях адаптации к последствиям финансового кризиса и обеспечение устойчивого функционирования социальной инфраструктуры;

6) инвентаризация и сокращение государственных расходов при полном выполнении бюджетных обязательств;

7) усиление режима экономии в расходовании средств федерального бюджета путем упорядочения численности и оплаты труда занятых в бюджетной сфере, включая государственных служащих;

8) сведение к минимуму государственных заимствований на финансовых рынках и сокращение дефицита федерального бюджета;

9) стимулирование за счет прекращения спекулятивных операций на рынке государственного долга движения финансовых ресурсов в реальный сектор экономики;

10) снижение остроты проблемы неплатежей за счет принятия и исполнения реального бюджета, сокращение расчетов с использованием бартера и денежных суррогатов;

11) совершенствование механизма финансовых взаимоотношений между федеральным центром, субъектами РФ и органами местного самоуправления.

Прогноз социально-экономического развития на 1999 г. составлен исходя из задачи преодоления последствий финансового кризиса, обеспечения перелома тенденции снижения темпов экономического развития, восстановления экономического роста к концу предстоящего года и достижения его устойчивой динамики в 2000 г.

Социально-экономическое развитие РФ в 1999 г. направлено в первую очередь на создание благоприятного инвестиционного климата за счет использования льгот при налогообложении прибыли, направляемой на инвестиционные цели, прекращение спекулятивных операций на рынке государственного долга, приводящих к оттоку капиталов от реального сектора экономики и высоким процентным ставкам по кредитам банков.

*Итак, только реальный рост объемов производства позволит повысить уровень жизни населения РФ и решить важнейшие социально-экономические задачи.*

## ГЛАВА 4

### Государственная финансовая политика

#### 4.1. Основные направления финансовой политики

Государственная финансовая политика — элемент макроэкономической политики. В настоящее время государственная финансовая политика России направлена на преодоление последствий финансово-экономического кризиса, стабилизацию социально-экономической ситуации в стране.

Финансовая политика включает следующие направления:

- 1) налоговую политику;
- 2) бюджетную политику;
- 3) денежно-кредитную политику;
- 4) институциональные преобразования;
- 5) инвестиционную политику;
- 6) социальную политику.

Для реализации финансовой политики необходимо:

- снижение социальной напряженности;
- оздоровление государственных финансов;
- восстановление нормального функционирования банковской сферы;
- сбалансированность товарных и денежных потоков;
- разумное расширение финансово-экономической самостоятельности регионов в рамках единого федеративного государства;

- искоренение финансовых злоупотреблений и коррупции.

1. Важной составной частью финансовой политики является *налоговая политика*. Она должна быть направлена на создание приемлемых как для государства, так и для участников рынка условий налогообложения, обеспечивающих улучшение финансового положения реального сектора экономики. Ее основные задачи:

- комплексное реформирование налогового законодательства в целях оптимизации налоговой базы, снижения уровня неплатежей;
- пересмотр существующих налоговых и таможенных льгот;
- введение единого реестра налогоплательщиков;
- ужесточение налогового администрирования;
- реструктуризация пеней и штрафов по платежам в бюджет и государственные внебюджетные фонды.

2. Разрешение бюджетного кризиса является первостепенной задачей *бюджетной политики*. Наиболее актуальные задачи в этой области:

- введение экспортных пошлин в целях обеспечения обслуживания и погашения внешнего долга;
- принятие мер по перечислению дивидендов на акции, находящиеся в государственной собственности, прибыли Банка России в федеральный бюджет;
- реализация программ экономии государственных расходов;
- централизация всех доходов и средств федерального бюджета на счетах органов Федерального казначейства;
- проведение ревизии федеральных целевых программ с целью их оптимизации;
- обеспечение государственной монополии на производство и оборот алкогольной продукции;
- проведение связанных расчетов с использованием механизма целевого финансирования расходов по погашению задолженности бюджетным организациям и другим получателям средств федерального бюджета;
- реструктуризация государственного долга;
- инвентаризация внешних и внутренних заимствований, результатов их использования.

3. Важнейшая задача *денежно-кредитной политики* — преодоление банковского кризиса, восстановление доверия к банковской системе и стимулирование организованных сбережений населения. Задачи денежно-кредитной политики:

- реструктуризация банковской системы;
- совершенствование порядка контроля за соблюдением банками обязательных нормативов;
- сглаживание колебаний курса рубля к иностранным валютам;
- пополнение валютных запасов государства и снижение оттока капиталов за границу;
- активизация закупок добываемого золота для пополнения Государственного фонда

- усиление таможенного контроля.

4. Большую роль в реализации государственной финансовой политики играют *институциональные преобразования*, которые вытекают из основных задач государства в области управления. К ним относятся:

- приобретение акций государством в результате капитализации просроченной налоговой задолженности организаций и их последующая продажа;
- передача в доверительное управление пакетов акций, принадлежащих государству;
- инвентаризация федеральной недвижимости и создание единого реестра федеральной собственности;
- вовлечение в оборот объектов незавершенного строительства;
- приватизация предприятий как единого имущественного комплекса;
- структурные преобразования, направленные на развитие конкуренции и повышение эффективности функционирования топливно-энергетического комплекса, железнодорожного транспорта, отрасли связи и жилищно-коммунального хозяйства;
- совершенствование системы и механизмов ценового и тарифного регулирования на продукцию и услуги естественных монополий; разграничение полномочий по регулированию естественных монополий между федеральными и региональными органами исполнительной власти;
- усиление позиций государства по управлению и контролю за приватизационными проектами, инвестиционными программами, финансовыми потоками, банкротством, погашением задолженности перед федеральным бюджетом.

5. Финансовая политика государства имеет *социальную направленность*. К задачам в этой области относятся:

- выплата в полном объеме текущей заработной платы работникам бюджетной сферы, денежного довольствия военнослужащим, других государственных социальных трансфертов, а также выполнение графика погашения задолженности по таким группам из федерального бюджета;
- увязка перечисления трансфертов субъектам РФ с выполнением их обязательств по финансированию текущих выплат работникам бюджетной сферы из собственных доходов;
- разработка механизмов компенсации доходов наименее обеспеченных слоев населения, в том числе дифференцированную индексацию пенсий и поэтапную индексацию ставок и окладов работников бюджетной сферы;
- сдерживание роста безработицы и создание условий для расширения занятости;
- реализация пенсионной реформы, обеспечивающей формирование многоуровневой пенсионной системы с устойчивым финансированием; внедрение элементов накопительного финансирования пенсий;
- упорядочение системы социальных льгот и выплат с перенесением основной части государственной помощи на малообеспеченные слои населения;
- регулирование вынужденной миграции.

6. Для реализации финансовой политики особую важность имеет *инвестиционная деятельность*, которая включает:

- повышение роли Бюджета развития РФ как источнику финансового обеспечения государственной инвестиционной политики;
- создание условий для организованного накопления и инвестирования сбережений населения;
- развитие ипотечного кредитования;

- привлечение прямых иностранных инвестиций.

Финансовая политика определяет перспективы развития всех секторов экономики.

#### **4.2. Механизм реализации финансовой политики**

На протяжении последних лет Россия неотвратимо приближалась к финансовому коллапсу. Этот путь она прошла в условиях острого системного кризиса. Продолжающийся спад промышленного производства, резкое сокращение платежеспособного спроса предприятий и населения, сужение денежной массы привели к массовому обнищанию широких слоев населения. В эти годы *реформирование* экономики осуществлялось в следующих направлениях:

1) создание олигархического слоя, воплощающего оперативную тактику реформ;

2) приведение институциональной базы в соответствие с усилением сырьевой направленности реального сектора экономики и подчинение ей внешнеторговой деятельности государства;

3) подавление инвестиционной активности государственного сектора экономики, связанного в первую очередь с финансированием фундаментальной науки, высоких технологий и реализацией крупномасштабных инвестиционных проектов, обеспечивающих в перспективе национальную безопасность и государственный суверенитет;

4) либерализация денежно-кредитного и финансового рынков в направлении привлечения спекулятивного капитала, в том числе иностранного;

5) реализация модели бюджетного федерализма, расширяющей полномочия субъектов РФ без соответствующего разграничения предметов ведения и учета реального финансового потенциала, приводящей к фактической дезинтеграции регионов, заключение двухсторонних соглашений между Федерацией и субъектом Федерации, зачастую противоречащих интересам национальной безопасности;

6) устранение государства от реализации принципа социальной справедливости и обеспечения гарантированного уровня благосостояния; коммерциализация социальной сферы, сползание к индивидуальному принципу удовлетворения социальных потребностей без учета роста реальных доходов населения.

Оценивая последствия проводимой финансовой политики в 90-х годах, можно говорить о катализации негативных тенденций в социально-экономической жизни российского общества, ставших предпосылкой финансово-банковского кризиса. В то же время банковский кризис развивался автономно от кризиса финансовой системы государства.

Накануне дефолта Россия получила от МВФ очередной транш кредита по программе увеличенного расширенного финансирования. Однако эти средства были использованы не по назначению, хотя предназначались на цели бюджетного финансирования, и были отнесены на государственный внутренний долг, что не могло остаться незамеченным со стороны МВФ. В распоряжении Центрального банка РФ оказались 3,7 млрд. долл. США, которые затем были направлены через ММВБ и внебиржевой валютные рынки на счета коммерческих банков за рубежом. На некоторое время это

ослабило давление на рубль. В августе 1998 г. на валютные интервенции было израсходовано около 6 млрд. долл. США, т. е. 1/3 всех международных валютных резервов России. Это свидетельствовало о неминуемой девальвации рубля.

Таким образом, внутренний дефолт был предопределен экономической ситуацией. Существует опасность *суверенного дефолта*, так как обслуживание и погашение внешнего государственного долга сопоставимо по масштабам с доходами федерального бюджета 1999 г. На погашение основной суммы внешнего долга по кредитам МВФ, МБРР, ЕБРР в 1999 г. необходимо 4,935 млрд. долл. США, а на его обслуживание в соответствии с оригинальным графиком платежей — 9,2 млрд. долл. США. Однако ввиду ограниченности ресурсов в федеральном бюджете на 1999 г. предусмотрены ассигнования на платежи по обслуживанию внешнего долга только в размере 4,638 млрд. долл. США. Эта сумма не включает основную часть выплат процентов по долгу бывшего СССР. Проблема исполнения Россией внешних обязательств остается открытой до исхода переговоров о реструктуризации платежей с Парижским и Лондонским клубами кредиторов.

Обострение кризиса привело к новому перераспределению финансовых ресурсов и накопленного национального богатства в пользу узкой группы лиц из сферы финансово-банковского сектора, участвовавших в спекулятивной игре на валютном рынке и переводе валютных активов на счета аффилированных лиц за рубежом.

Рассмотрим возможные *пути выхода из сложившейся ситуации* в решении социально-экономических и финансовых проблем.

В последнее время много говорится о смене курса реформ, а точнее об адекватных подходах к финансовой стратегии развития общества. Речь идет не об отказе от основ рыночной экономики. Однако и в ее моделях всегда присутствуют характерные национально-государственные черты и отличительные особенности. В частности, регулирующая роль государства может приобретать уродливые формы и быть нацелена на решение вопросов, не отражающих реальные возможности общества по поддержанию устойчивого экономического роста и приемлемого жизненного уровня населения не только в текущий период, но и в долгосрочной перспективе. В то же время современная ситуация свидетельствует о необходимости усиления регулирующей роли государства в финансовом секторе экономики.

Остановимся прежде всего на проблемах государственных финансов. Главные из них:

- 1) это сбалансированность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов;
- 2) совершенствование налоговой системы;
- 3) оптимизация структуры расходов государства;
- 4) принятие реального и прозрачного бюджета;
- 5) расширение инвестиционного финансирования;
- 6) обеспечение единства денежно-кредитной и финансовой политики;
- 7) стабилизация валютного курса рубля;
- 8) регулирование процентных ставок;
- 9) повышение эффективности использования государственной собственности;

10) переход на казначейскую систему исполнения бюджетов;

11) развитие финансовых взаимоотношений со странами СНГ и дальнего зарубежья.

1. *Сбалансированность бюджетов и внебюджетных фондов* может быть достигнута за счет увеличения сбора налогов и сокращения расходов, расширения эмиссионных и неэмиссионных источников финансирования бюджетного дефицита. С этой целью Федеральный бюджет на 1999 г. предусматривает первичный профицит, то есть превышение доходов над расходами без учета расходов на обслуживание государственного долга.

2. *Увеличение сбора налогов* достигается путем расширения налогооблагаемой базы, сокращения просроченной задолженности, усиления финансового контроля, изменения порядка зачисления платежей по уровням бюджетной системы, введения государственной монополии на производство алкогольной продукции. Особую роль играет изменение налогового законодательства. В частности, целесообразна отмена налоговых льгот по НДС, индексация специфических ставок акцизов, снижение ставки налога на прибыль и НДС, расширение сферы применения единого налога на вмененный доход. В то же время следует ограничить применение налога с продаж по товарам повседневного спроса. Несвоевременно также увеличение тарифов взносов для физических лиц в Пенсионный фонд РФ и установление взносов в Государственный фонд занятости населения РФ, которые значительно усиливают налоговое бремя на основную массу экономически активного населения.

Низкий уровень сбора налогов — это не только сокрытие выручки налогоплательщиками, но и фактическое создание механизма ухода от уплаты налогов через недостатки, заложенные в правовых актах, а главное — постоянное сужение налогооблагаемой базы в результате сокращения реального ВВП. Девиз: «Больше налогов — сильнее государство», — можно рассматривать на современном этапе только через призму расширения совокупного покупательского спроса, снижения налогового бремени для отечественного товаропроизводителя, стимулирования инвестиций в реальный сектор экономики. В то же время увеличить сбор налогов без существенного расширения налогооблагаемой базы невозможно. Ее реальное расширение надо начинать с повышения доходов населения, а это требует решения фундаментальной проблемы рынка: стоимость такого товара, как рабочая сила, должна быть адекватной ее фактической рыночной оценке. Пока главная производительная сила общества — экономически активный человек — не имеет возможности для своего нормального расширенного воспроизводства, удовлетворения социальных потребностей, образуется «порочный круг»: нет доходов, нет спроса на продукцию, нет развития производства, нет инвестиций, нет накоплений, растет импорт, растут долги, неплатежи, процентные ставки, спекулятивные сделки, падает национальная валюта, сокращается уровень жизни, увеличивается зависимость от иностранного капитала.

3. Возможности сокращения расходов федерального бюджета практически исчерпаны. Речь в настоящее время может идти лишь об *оптимизации структуры расходных статей*. Отдельно следует сказать о расходах на обслуживание государственного долга. По состоянию на 1 января 1999 г. они составили 28,4% от общего объема расходов федерального бюджета. Необходимо решить вопрос о реструктуризации

государственного долга и установлении верхней границы доходности по государственным заимствованиям. Финансирование бюджетного дефицита за счет эмиссии государственных ценных бумаг с низкой бюджетной эффективностью приводит к потере управляемости государственным долгом.

Дальнейшие пути развития общества предполагают либо движение к сужению функций государства в области экономической и социальной политики, углублению регионального сепаратизма, либо к укреплению основ государственности на федеративной основе с четко очерченными геополитическими функциями в области интеграционных процессов.

4. Стратегический курс в сфере государственных финансов — это прежде всего *реальный бюджет*. А это означает, что до тех пор, пока экономика не «встанет на ноги» путем возрождения производства, у государства нет оснований для популистских заявлений относительно возможностей решения социально-экономических проблем за счет централизованного общегосударственного фонда финансовых ресурсов. Для решения этой проблемы необходимо создать все условия, чтобы накопления, активы, созданные в России, работали в ее интересах, как это делается в странах с развитой рыночной экономикой. В этом важнейшая задача всех ветвей власти, предпринимателей, населения.

Реальный бюджет — это и возможность его исполнения в соответствии с утвержденными параметрами, что во многом зависит от макроэкономических показателей развития экономики. Важнейший из них — уровень инфляции, определяющий динамику денежной массы и ее соответствие спросу экономики на деньги. Прогноз уровня инфляции, на базе которого рассчитан федеральный бюджет 1999 г., составляет 30%. Однако, учитывая сложившиеся в конце 1998 и начале 1999 гг. тенденции, можно утверждать, что такой уровень инфляции нереалистичен, а значит, даже при исполнении бюджета в номинальном выражении произойдет снижение реальных доходов населения, спрос на деньги будет существенно превышать их предложение, что означает дальнейшее снижение инвестиций и накоплений и рост процентных ставок. Масштабы денежной эмиссии, заложенные в источниках финансирования дефицита бюджета, не могут служить основным ориентиром для прогнозирования уровня инфляции. Они будут в гораздо большей степени определяться политикой ЦБ РФ в отношении объемов рефинансирования коммерческих банков, а также динамикой курса рубля по отношению к доллару США. Среднегодовой валютный курс рубля, определенный на 1999 г. по прогнозу в размере 21,5 руб. за доллар США, также нереалистичен. Таким образом, реальный бюджет основывается на реальном прогнозе макроэкономических показателей, реальных доходах населения, реальном накоплении финансовых и кредитных ресурсов в предпринимательском секторе экономики. С этих позиций федеральный бюджет 1999 г. можно признать сверх жестким и недостаточно реалистичным.

5. Сокращение государственного сектора экономики и увеличение частной собственности в ключевых отраслях, включая естественные монополии, не привело к увеличению доходной базы государственного бюджета, росту объемов производства. Расширение совокупного предложения в современных условиях может обеспечить только *инвестиционное финансирование* за счет внутренних и внешних

заимствований, сбережений средних слоев населения, а также лиц, получающих высокие и сверх высокие доходы, средств нерезидентов.

Чрезвычайно жесткий бюджет на 1999 г. еще больше ограничивает сферу государственных финансов. Речь идет в первую очередь об общем дефиците федерального бюджета в размере 101,3 млрд. руб. и первичном профиците в сумме 65,6 млрд. руб., сокращении доходов федерального бюджета в ВВП до 11,84%, о пересмотре расходных статей бюджета в сторону их существенного уменьшения по сравнению с предыдущими годами, за исключением расходов на обслуживание внешнего госдолга. Так, например, по статье «Промышленность, энергетика и строительство» произойдет сокращение финансирования с 5,49% к общей сумме расходов до 2,36%, по статье «Сельское хозяйство и рыболовство» — с 2,4 до 1,61%, и по статье «Обслуживание государственного долга» — увеличение финансирования с 24,83 до 29,01%.

В то же время условиями новации по ГКО — ОФЗ предусмотрен выпуск облигаций федерального займа, которые могут быть использованы для погашения просроченной задолженности по налогам в федеральный бюджет, включая штрафы и пени, образовавшейся по состоянию на 1 июля 1998 г., а поскольку это, по данным Министерства РФ по налогам и сборам, около 280 млрд. руб., то острота проблемы мобилизации «живых» денег в бюджет 1999 г. еще более обостряется. Кроме того, пока не решен вопрос об источниках рефинансирования внешней задолженности, нельзя говорить о реальных параметрах бюджета 1999 г.

6. Известно, что активы Федеральной резервной системы США (ФРС) формируются в основном за счет правительственных займов, доходность которых соответствует учетной ставке ФРС, которая с 15 ноября 1998 г. установлена в размере 4,75%. Такие монетаристские *методы проведения финансовой и денежно-кредитной политики* вполне могла бы позаимствовать Россия. В то же время, следуя рекомендациям западных экспертов, в том числе американских, Банк России минимизировал свое участие в поддержке рынка государственных ценных бумаг и не использовал рыночные способы поддержки доходности на приемлемом для бюджета уровне, а сужал денежную базу.

Центробанк РФ должен иметь условия для последующего размещения правительственных ценных бумаг. ФРС США обеспечивает этот процесс путем привлечения резервных активов центральных банков иностранных государств. Это происходит потому, что пока доллар остается ведущей мировой резервной валютой. С введением в оборот новой европейской денежной единицы, активизацией деятельности Центрального банка Европы не исключено, что первую «скрипку» в формировании валютных резервов начнет играть *евро*. Перевод резервных активов ЦБ в Европу целесообразен еще и потому, что основными кредиторами России выступают европейские правительства, предпринимательские структуры и банки. Состояние платежного баланса России в перспективе во многом будет определяться расширением взаимной торговли со странами ЕС, Центральной и Юго-Восточной Азии.

Сегодня нет альтернативы расширению операций ЦБ на открытом рынке. Государство уже имеет опыт эмиссии нерыночных ценных бумаг с фиксированной ставкой доходов на уровне 10% годовых, средства от размещения которых имеют целевой характер использования. Необходима

эмиссия беспроцентных облигаций федерального займа для их приобретения Банком России. Следует также продолжить выпуск облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом в размере 2—10% годовых.

7. Большое значение имеет *стабилизация валютного курса рубля*. Целесообразно обратить внимание на проблему перевода валютных корреспондентских счетов НОСТРО российских коммерческих банков в Центральный банк РФ. Это позволило бы не только увеличить денежную базу и расширить денежную массу в обращении, но и поставить надежный заслон на пути незаконного вывоза капитала, сделать более реалистичным валютный курс рубля. Необходим комплекс мер по ограничению спекуляции на валютном рынке. Введение Центральным банком РФ временного 90-дневного моратория на выполнение коммерческими банками обязательств по форвардным контрактам, а также непринятие Правительством РФ мер к восстановлению ликвидности рынка государственных ценных бумаг значительно усилило давление на рубль в конце 1998 г., покупательная способность которого от этого еще более снизилась. Предложения Минфина РФ о переуступке требований по форвардным контрактам не нашли поддержки у иностранных кредиторов, которые предпочли остаться на внутреннем российском рынке государственных ценных бумаг и расширить свое долевое участие в капитале крупнейших российских банков и предприятий. Их предпочтение понятно, поскольку российский рынок предлагал самые высокодоходные финансовые инструменты, основанные на несогласованности финансовой и денежно-кредитной политики Правительства РФ и Центрального банка РФ. Однако Россия заинтересована в таких кредитах, стоимость которых сопоставима с рентабельностью производства.

Проводимая в последние годы денежно-кредитная политика «подталкивает» и вынуждает население к использованию иностранной валюты в качестве основной формы сбережений в целях снижения инфляционного риска. Это негативно влияет на валютный курс рубля, искажая реальное соотношение рубля и доллара по паритету покупательной способности. Такие вложения носят в основном спекулятивный характер и напрямую зависят от макроэкономических показателей. Например, за 1997 г. сальдо операций физических лиц с наличной иностранной валютой составило 35,2 млрд. долл. США, а за три квартала 1998 г. — 14,2 млрд. долл. США. Таким образом, валютный курс рубля во многом зависит от поставки наличной валюты на внутренний валютный рынок России. Значительное сокращение объема ввоза наличной иностранной валюты в сентябре 1998 г. повлекло за собой, наряду с другими факторами, резкое необоснованное падение курса рубля, что привело к росту цен не только на импортные, но и на товары и услуги отечественного производства.

Выход из создавшейся ситуации выглядит так: государство создает предпосылки для конвертации иностранной валюты, принадлежащей физическим лицам и хранящейся вне банковской системы, в рублевые активы, для привлечения средств на счета коммерческих банков, для гарантирования сохранности вкладов и их индексации. Одновременно в основу денежно-кредитной политики оно закладывает регулирование процентных ставок.

8. Так, при обострении финансово-банковского кризиса в США в 30-е годы Конгресс принял Закон о банковской деятельности 1933 г. — Закон Гласса — Стигалла. Его важнейшие положения сводились к следующему: создание Федеральной корпорации страхования вкладов, разграничение между коммерческой и инвестиционной банковской деятельностью, введение контроля за процентными ставками — Инструкция Q. Это были вынужденные меры, так как другого выхода из кризиса не было. В противном случае экономика могла оказаться «в порочном круге» с повторяющимися «провалами рынка», что наблюдается в России в последние годы. Таким образом, как свидетельствует мировой опыт, без жесткого государственного регулирования финансово-банковской сферы России не обойтись.

9. Одна из проблем федерального бюджета — *повышение отдачи от использования государственной собственности*. Необходимо повысить персональную ответственность представителей государства в органах управления корпораций, доля акций которых принадлежит государству, за эффективное использование активов, налаживание кооперационных связей и создание условий для привлечения инвестиций. Соответствующие положения должны быть предусмотрены в контрактах, заключаемых с представителями государства. Следует обеспечить поступление в бюджет дивидендов, арендной платы от использования государственного имущества. Для этого целесообразно активизировать работу Центрального фонда хранения и обработки информации фондового рынка — Центрального депозитария и единой национальной депозитарной системы, сформировать систему доверительного управления государственными пакетами акций и другой собственностью, создать полный реестр объектов недвижимости, включая незавершенное строительство на федеральном и региональном уровнях, обеспечить подтверждение прав РФ на зарубежную собственность и повышение эффективности ее использования.

Вопросы управления государственной собственностью неотделимы от дальнейшего развития бюджетного федерализма. Повышение заинтересованности субъектов РФ в получении доходов от государственной собственности возможно через механизмы налоговых отчислений в бюджеты регионов либо предоставления права установления и взимания сборов за использование местной инфраструктуры при эксплуатации высокорентабельных месторождений.

Следует также стимулировать вертикально интегрированные производственно-научные комплексы. Высокая концентрация производительных сил необходима для мобилизации достаточных финансовых ресурсов, которые должны играть подчиненную роль по отношению к производству. Участие государства в собственности наиболее перспективных конгломератов является неотъемлемым условием их создания и успешного функционирования.

10. Для формирования доходной базы бюджетов всех уровней особое значение имеет проблема их *кассового исполнения*. В процессе управления финансовыми потоками государства возникают временные кассовые разрывы. Минимизация остатков на отдельных бюджетных счетах возможна лишь с переходом к единому счету Федерального казначейства, что обеспечит централизацию всех средств бюджета. Целесообразно соответствующими правовыми актами Правительства РФ решить вопрос по

счетам Государственного таможенного комитета РФ и государственных внебюджетных фондов, средства которых остаются в распоряжении коммерческих банков на достаточно длительное время. Эти ресурсы могли бы эффективно использоваться на покрытие временных кассовых разрывов бюджета. В целом казначейская система требует серьезного реформирования и придания ей самостоятельного статуса по аналогии с имеющимся зарубежным опытом в целях укрепления финансовой дисциплины и разведения процессов составления, утверждения и исполнения бюджета, которые в настоящее время сконцентрированы в Минфине РФ.

11. Необходима ориентация финансовой и денежно-кредитной политики России на ее *геополитические интересы*. А они, прежде всего, находятся в пределах стран СНГ. Ориентация государств СНГ на использование во взаимных расчетах доллара США, привлечение крупных внешних займов, существенно увеличивающих нагрузки на бюджеты, вызывает сложности с погашением задолженности, обеспечением сбалансированности платежных балансов. Наиболее высокую дебиторскую задолженность перед Россией имели Украина, Казахстан, Узбекистан. Она не может быть урегулирована только кредиторской задолженностью. Требуется проведение многостороннего клиринга. Для этого следует создать клиринговую систему и выработать подходы к внедрению новой расчетно-платежной денежной единицы стран СНГ. Позитивные шаги в этом направлении предпринимаются Россией и Белоруссией.

Накануне вступления России в ВТО особое значение приобретает расширение применения мировой практики субсидирования наиболее социально значимых товаров и услуг, поддержки экспортеров через предоставление государственных гарантий и ссуд. Речь идет о политике разумного протекционизма в отношении высокотехнологичных изделий на базе межгосударственной кооперации производства стран СНГ, устранении таможенных барьеров между ними. В рамках соглашений ВТО действуют жесткие санкции в отношении резидентов-экспортеров, не возвращающих в страну валютную выручку и нарушающих условия валютного бартерного обмена, таможенного режима. Участвовавшие случаи применения антидемпинговых процедур со стороны США и других стран в отношении российских товаров и услуг значительно сужают внешнеторговое пространство для российских производителей, а потеря внешних рынков сбыта в условиях высокой доли импорта на внутреннем рынке приводит к отрицательному сальдо платежного баланса и развалу отраслей экономики России. Позиция Российской Федерации по этому вопросу должна быть более жесткой и последовательной.

Таким образом, для стабилизации экономики и финансовой системы необходимо:

- обеспечить сбалансированность бюджетов и их утверждение на базе реального прогноза макроэкономических показателей;
- реализовать комплекс мер по расширению налогооблагаемой базы;
- установить верхние границы доходности по государственным займам, расширить операции Банка России на открытом рынке;
- стабилизировать валютный курс рубля через усиление контроля со стороны Банка России за валютными счетами и операциями коммерческих

банков, создание предпосылок для конвертации наличной иностранной валюты физическими лицами в рублевые активы;

- сформировать систему доверительного управления государственной собственностью в России и за рубежом;
- реформировать систему казначейского исполнения бюджета, обеспечив ее прозрачность, повысив статус, расширив сферу применения;
- ориентировать денежно-кредитную политику на регулирование процентных ставок.

Важно проводить согласованную финансовую, денежно-кредитную и социально-экономическую политику, направленную на интересы широких слоев населения, создающих национальное богатство и обладающих огромным интеллектуальным потенциалом. Преодоление финансового кризиса находится в плоскости макроэкономической стабилизации на базе оживления, развития реального сектора экономики, приводящего к расширению налогооблагаемой базы, и укрепления геополитических и стратегических позиций России.

## ГЛАВА 5

### Государственное регулирование финансов

Государство формирует финансовую политику и осуществляет законодательное регулирование финансов на макро- и микроуровнях.

Государственное регулирование представляет собой законодательно оформленную систему воздействия на финансовые процессы в социально-экономической жизни общества.

Все направления государственного регулирования между собой взаимодействуют и влияют друг на друга. Выявление этих взаимосвязей имеет большое значение для функционирования финансовой системы. Регулирующая роль государства не ограничивается сферой государственной собственности. Она также не предполагает наличия преимущественно государственной собственности на средства производства. Подтверждением этому служит мировая практика, где высококонкурентная среда со значительными элементами планового начала, олицетворяемая государством, соседствует с частнокапиталистическим предпринимательством. Воздействие государства на экономику осуществляется через систему законодательных актов, государственных и муниципальных законодательных, представительных и исполнительных органов власти.

В основу государственного регулирования заложена определенная *финансовая концепция*. Различают две наиболее противоположные по формам реализации мировые концепции государственного финансового регулирования: монетаризм и кейнсианство.

**Монетаризм** приветствует свободный нерегулируемый рынок с ограничением государственного вмешательства в экономику поддержанием стабильного темпа роста денежной массы. Он широко используется Международным валютным фондом и Организацией экономического сотрудничества и развития для реализации программ финансовой стабилизации государств, испытывающих финансовые трудности и

привлекающих внешние источники централизованного финансирования бюджетного дефицита и дефицита платежного баланса.

*Рестриктивная политика* монетаризма основывается на сокращении государственных расходов и повышении налогов. Цель такой политики — сокращение покупательной способности населения, уменьшение бюджетного дефицита и снижение уровня инфляции. Одновременно это вызывает замедление экономического роста. Сокращение спроса приводит к трудностям сбыта и падению темпов прироста выпускаемой продукции. Сдерживание спроса предприятий путем проведения жесткой денежной политики не создает условий для прироста производства продукции, который может обеспечить снижение цен. При ограниченных возможностях привлечения ресурсов извне и «съеденных» инфляцией собственных средствах предприятий происходит естественное сокращение объемов производства и замедление темпов экономического роста.

В конечном счете задача сводится к переориентации ресурсов от потребления к накоплению. Сложность ее реализации обусловлена возможным усилением стагнации производства. В условиях снижения реальной заработной платы и осложнения ситуации на рынке труда перераспределение ресурсов от потребления в пользу инвестиций не происходит. Политика ограничения спроса усиливает конкуренцию и возможность банкротства, а также социальную напряженность в обществе.

Противоположностью монетаризму является широко применяемая в последние десятилетия финансовая концепция *кейнсианства*. В основе ее — государственное регулирование и государственная поддержка проводимых в экономике преобразований. Кейнсианство основано на *экспансионистской* финансовой политике, включающей расширение государственных расходов и снижение налогов, а также экспансионистской денежно-кредитной политике, связанной с расширением денежной массы в обращении.

Увеличение государственных расходов стимулирует рост производства, а значит, и рост инвестиций и вложений в человеческий капитал. Кроме того, расширяется покупательная способность населения и совокупный спрос на товары, работы, услуги. Высокая покупательная способность лишь при определенных обстоятельствах повышает конкурентоспособность предприятий и качество продукции, а эти две проблемы для российской экономики в настоящее время наиболее актуальны.

Экспансионистская политика требует жесткого контроля за ценами, так как издержки производства имеют тенденцию к росту. Контроль необходим и в связи с риском роста инфляции, процентных ставок, налогов.

Увеличение государственных расходов возможно за счет существенного повышения эффективности использования бюджетных ассигнований либо за счет роста налоговых поступлений. Рост налоговых поступлений происходит при расширении производства, повышении темпов прироста выпускаемой продукции. В этом случае необязательно повышать ставки налогов, так как автоматически расширяется налогооблагаемая база. Темп роста расходов не должен превышать темпа роста доходов и за этим соотношением необходим государственный контроль. Для реализации такой политики государство должно иметь долгосрочные программы централизованных инвестиционных вложений. Кейнсианство (как и

монетаризм), в чистом виде применяется в мировой финансовой практике редко, так как чревато возрастанием бюджетного дефицита и инфляции. Большие задачи оно возлагает на государство, требует разработки твердой и основательной законодательной базы для соблюдения определенных рамок вмешательства в предпринимательскую деятельность.

Выбор форм государственного регулирования финансов особенно сложен в российской экономике при проведении структурных преобразований. Отсутствие достаточных накоплений в частном секторе означает невозможность быстрой переориентации финансирования с государственных источников на собственные средства предприятий. Применение мирового опыта без учета конкретных особенностей и состояния экономики России способствовало усугублению кризисных процессов.

*Политика экономического роста*, как правило, включает такой элемент государственного регулирования, как *девальвацию* национальной валюты, которая снижает цену продукции, а следовательно, и затраты на производство и реализацию, повышает ее конкурентоспособность на мировом рынке. В то же время она сдерживает внутреннее потребление из-за падения заработной платы. Девальвация приводит к удорожанию импорта и удешевлению экспорта, возрастанию размеров внешнего долга и увеличению расходов на выплату процентов по нему. Стимулирование экспорта имеет большое значение для погашения внешних обязательств Российского государства. Для нормального состояния платежного баланса рост экспорта должен опережать рост импорта и покрывать возросшие расходы по обслуживанию внешнего долга. Для внутреннего состояния экономики имеет значение сокращение издержек производства и обращения, себестоимости по уровню, превышающему снижение цен. В этом случае преимущество получает прибыль. Возрастание прибыли позволяет обеспечить рост инвестиций одновременно с расширением производства. Девальвация может сопровождаться рестриктивными мерами в том случае, когда значительный капитал накоплен в частном секторе экономики, который не коснется сокращения государственных расходов.

Результатом свободного ценообразования, как утверждают сторонники монетаристской школы, являются уравнивание спроса и предложения, достижение стабильности. Кейнсианская школа считает, что цены малоподвижны и не могут быстро реагировать на состояние спроса и предложения. Поэтому изменение цен не служит ориентиром в рыночной конъюнктуре. Более подвижны в этом смысле объемы продаж и величина запасов товарно-материальных ценностей. Однако если цены остаются стабильными, то при снижении спроса производство также должно сокращаться. При этом значительные запасы приводят к иммобилизации оборотных средств.

Между уровнем цен и денежной массой существует тесная зависимость. Так считают монетаристы. Поэтому если бюджетный дефицит покрывается за счет эмиссии, то это стимулирует инфляцию и рост цен. Для устранения этого негативного явления Центральный банк должен строго контролировать прирост денежной массы. Однако при недостатке денег в обращении используются квазиденьги и другие денежные инструменты, которые приводят к перераспределению доходов в пользу их эмитентов, а

предприятия не могут защитить свои интересы при неплатежеспособности потребителей продукции.

Кроме контроля за общей массой денег в обращении необходимо поддерживать определенную структуру платежных средств, в том числе более ликвидных.

Рост цен в секторе, защищенном от конкуренции, всегда выше. *Чем выше степень монополизма, тем выше инфляция издержек.* Изменение цен приводит к изменению рыночной структуры, а это повышает риск, создает трудности, связанные с реализацией. Инфляция способствует росту стоимостного объема потребления. Население в ожидании очередного повышения цен компенсирует потери путем приобретения товаров или иностранной валюты. Без стабильности цен насыщение рынка продукцией, товарами, работами и услугами невозможно. Очень важно проводить политику снижения себестоимости, так как это один из основных факторов роста цен.

Следует отметить, что высокоразвитые страны мира при формировании финансовой концепции экономического роста применяют элементы как монетаристской, так и кейнсианской систем, что приводит к появлению промежуточных теорий с множеством оттенков, основу которых составляют национальные государственные особенности и степень развитости экономик. Экономическая эффективность и социальная справедливость находятся в состоянии динамического равновесия, которое определяет темпы роста производства и жизненного уровня населения.

#### **Контрольные вопросы**

1. В чем заключается современная концепция государственных и муниципальных финансов?
2. Охарактеризуйте основные категории, раскрывающие сущность государственных и муниципальных финансов.
3. Какие факторы сыграли решающую роль в эволюции государственных и муниципальных финансов?
4. Охарактеризуйте структуру государственных и муниципальных финансов и ее элементы.
5. Какие особенности имели государственные и местные финансы в условиях централизованной экономики?
6. Назовите характерные черты государственных и муниципальных финансов в переходной экономике России.
7. Объясните, чем была вызвана трансформация государственных и муниципальных финансов.
8. Раскройте содержание государственной финансовой политики и влияющие на нее основные факторы.
9. В какой мере современная финансовая политика затрагивает интересы государства, частного сектора экономики и населения?
10. Перечислите функции, выполняемые государственными и муниципальными финансами.
11. Охарактеризуйте основные принципы государственных и муниципальных финансов.
12. Какую роль в преодолении системного кризиса играют государственные и муниципальные финансы?

13. Поясните влияние государственных и муниципальных финансов на развитие реального сектора экономики.

14. Является ли государственное регулирование реформирования государственных и муниципальных финансов адекватным реальной экономической, политической и социальной ситуации в стране?

### **Выводы**

- Экономическая роль государства заключается в реформировании отношений собственности, вертикали федеративного устройства в социально-экономической сфере, институциональных преобразованиях и достижении сбалансированности между экономической эффективностью и социальной справедливостью в обществе.

- Государственные и муниципальные финансы представляют собой совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов финансовых ресурсов.

- Государственные и муниципальные финансы выражают экономические отношения, связанные с обеспечением централизованными источниками финансирования государственного и муниципального секторов экономики, наиболее значимых про-, грамм развития производства и общественного сектора, организаций и учреждений бюджетной сферы и т.п. Их функционирование направлено на достижение общих целей развития социально ориентированной рыночной экономики.

- Финансы как экономическая категория зависят от преобразований во взаимоотношениях между звеньями финансовой системы.

- Финансы способствуют решению общеэкономических задач, и поэтому финансовая система государства функционирует как совокупность взаимодействующих звеньев на каждом конкретном историческом этапе.

- Государственные и муниципальные финансы как экономическая категория проявляются в выполняемых ими функциях — распределительной и контрольной.

- Роль государственных и муниципальных финансов в реформировании российской экономики сводится к основным факторам: экономической стабилизации; адаптации к рыночным преобразованиям; стимулированию инвестиционной активности.

- Инвестиционная активность государства является результатом и индикатором экономического роста.

- Трансформация экономических отношений означает переход к новому типу экономического роста, основанный на низком уровне инфляции и безработицы, внешнеэкономической сбалансированности, благоприятной экологической среде и достаточно высоком жизненном уровне.

- Государственная финансовая политика является элементом макроэкономической политики и нацелена на обеспечение устойчивого социально-экономического развития.

- Финансовая политика включает следующие блоки: налоговый; бюджетный; денежно-кредитный; социальный; инвестиционный.

- Для стабилизации экономики и финансовой системы в современных условиях необходимо: обеспечить сбалансированность бюджетов и их утверждение на базе реального прогноза макроэкономических показателей;

реализовать комплекс мер по расширению налогооблагаемой базы; стабилизировать валютный курс рубля; ориентировать денежно-кредитную политику на регулирование процентных ставок; повысить инвестиционную активность государственного и частного секторов экономики в развитии производства; принять комплекс мер по стабилизации и повышению жизненного уровня населения.

- Современная финансовая политика отличается высоким динамизмом, постепенным отказом от нерыночных форм регулирования воспроизводственных процессов.

- Сторонники рестриктивной финансовой политики уделяют основное внимание регулированию темпов роста денежной массы, сокращению государственных расходов, невмешательству государства в решение основных экономических проблем и относятся к школе монетаризма.

- Сторонники экспансионистской финансовой политики уделяют первоочередное внимание регулированию цен, налогов, процентных ставок, повышению эффективности и расширению масштабов государственного инвестиционного финансирования и относятся к кейнсианской школе.

## РАЗДЕЛ II

### ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ РФ

#### ГЛАВА 6

##### Бюджетная система России

#### 6.1 Принципы построения бюджетной системы

Государственный бюджет — это централизованный фонд финансовых ресурсов, финансовый план государства, имеющий статус закона на соответствующий финансовый год, форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения деятельности государства и местного самоуправления.

Через государственный бюджет происходит перераспределение части валового национального продукта путем аккумуляции и мобилизации средств, выделения и использования финансовых ресурсов.

Государственный бюджет — центральное звено финансовой системы Российской Федерации. Он играет активную роль в функционировании экономики, ее поступательном и динамичном развитии.

**Бюджетная система Российской Федерации** (рис. 6.1) состоит из бюджетов трех уровней:

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

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов; бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов — в форме законов субъектов РФ; местные бюджеты разрабатываются и утверждаются правовыми актами представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

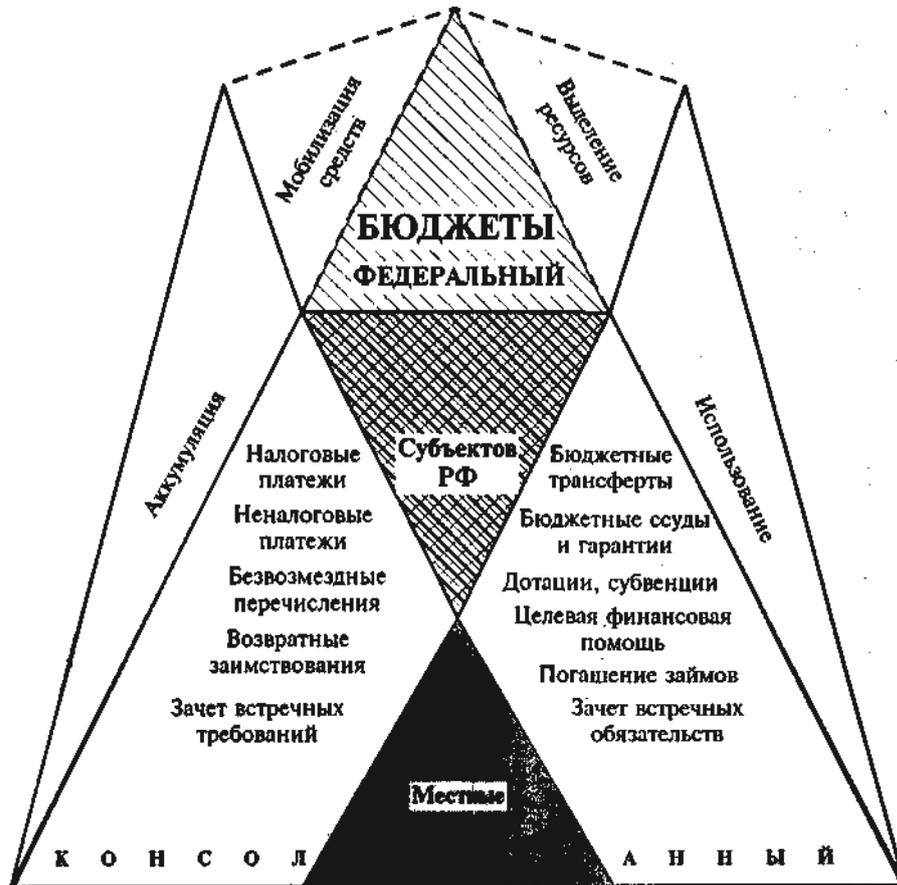
Государственный внебюджетный Фонд — централизованный фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ составляют *консолидированный бюджет РФ*. Бюджет субъекта РФ и консолидированные бюджеты муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют *консолидированный бюджет субъекта РФ*. Бюджет муниципального образования и бюджеты муниципальных

образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет муниципального образования. В составе бюджета образуются целевые бюджетные фонды.

Рис. 6.1

Схема бюджетной системы РФ



Целевой бюджетный фонд — централизованный фонд денежных средств, создаваемый за счет доходов, используемых по целевому назначению, или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или других поступлений и используемый по отдельной смете.

Средства целевого бюджетного фонда не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда.

**Принципы функционирования бюджетной системы:**

- единство бюджетной системы;
- разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;
- самостоятельность бюджетов;
- полнота отражения доходов и расходов бюджетов, а также государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированность бюджетов;
- эффективность и экономность использования бюджетных средств;
- общее или совокупное покрытие расходов бюджетов;
- гласность;
- достоверность бюджета;

- адресность и целевой характер использования бюджетных средств.

Рассмотрим содержание основных принципов бюджетной системы.

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

2. *Разграничение доходов и расходов* между уровнями бюджетной системы: закрепление соответствующих видов доходов полностью или частично и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти Российской Федерации, государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

3. *Самостоятельность бюджетов* предполагает: 1) право законодательных и представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс; 2) наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы; 3) законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов; 4) право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств, источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов; 5) недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов; 6) недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов о бюджете, кроме случаев, связанных с изменением законодательства.

4. *Полнота отражения доходов и расходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов*: все доходы и расходы бюджетов и государственных внебюджетных фондов и другие обязательные поступления отражаются в бюджетах и государственных внебюджетных фондах в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе.

Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей полностью учитываются отдельно по доходам и по расходам бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

5. *Сбалансированность бюджета*: объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При этом может иметь место дефицит доходов и расходов, а также первичный профицит бюджета.

6. *Эффективность и экономность использования бюджетных средств*: при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема

средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

7. *Общее или совокупное покрытие расходов*: все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений от источников финансирования его дефицита. Доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита могут быть направлены на финансирование определенных расходов бюджета только при финансировании целевых бюджетных фондов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы.

8. *Гласность* означает: 1) опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов; 2) открытость процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного или представительного органа государственной власти, либо между законодательным или представительным и исполнительным органами государственной власти.

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

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

## **6.2. Функционирование бюджетной системы России**

В связи со сложной финансовой ситуацией в РФ, сложившейся с исполнением бюджетных обязательств в 1998 г., принимались меры по обеспечению экономии государственных расходов и снижению бюджетной нагрузки особенно в части инвестиций. Была разработана соответствующая программа.

Кризис в производственном секторе и последовавшая за ним глубокая депрессия привели к тяжелейшему бюджетному кризису. Возросла государственная задолженность. Бюджетные долги были многократно воспроизведены во всех секторах экономики. Это привело к ухудшению расчетно-платежной дисциплины. Неплатежи в хозяйственном комплексе страны достигли в 1997 г. рекордной отметки — 31,3% к ВВП. Заметно ухудшилось финансовое состояние предприятий, они испытывают острый недостаток оборотных средств. Краткосрочные резервы экономического роста в значительной мере исчерпаны.

Возникла острая необходимость наведения порядка в расходовании бюджетных средств и осуществлении бюджетного процесса.

Экономии государственных расходов предполагается осуществить за счет создания базы для формирования и исполнения реального федерального бюджета по следующим направлениям.

1. Сокращен перечень прямых получателей бюджетных средств. Установлен порядок, в соответствии с которым прямым получателем или главным распорядителем средств федерального бюджета может быть федеральный орган государственной власти, входящий в структуру

федеральных органов государственной власти. При этом ряд прямых получателей средств федерального бюджета, не являющихся федеральными органами государственной власти, сохранен в качестве главных распорядителей средств федерального бюджета в связи с невозможностью возложения обязанностей по их финансированию на какой-либо федеральный орган государственной власти, а также из-за специфики и значимости выполняемых ими работ.

Осуществляется следующий комплекс мероприятий:

1) сокращается предельная численность работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (до 20%);

2) в ходе проведения мероприятий по совершенствованию структуры федеральных органов исполнительной власти оптимизируется численность работников их центральных аппаратов и организаций, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти и финансируемых за счет средств федерального бюджета по соответствующим разделам;

3) изменяются нормативы оптимальной нагрузки в учреждениях образования для расчета ассигнований из федерального бюджета.

Реорганизация учреждений проводится путем слияния организаций и сокращения расходов на их содержание, в том числе путем приведения числа штатных должностей в соответствие с численностью прикрепленного контингента.

Разработаны предложения по реорганизации высших учебных заведений, в том числе путем слияния разнопрофильных высших и средних специальных учебных заведений и преобразования их в университеты. Создание университетских комплексов позволит обеспечить подготовку кадров по широкому спектру специальностей.

Ввиду незавершенности процессов разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ осуществляется дальнейшее разграничение расходных бюджетных полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ с учетом согласованного разграничения полномочий по предметам совместного ведения.

Предусматривается поэтапная передача в ведение субъектов РФ учреждений начального, среднего и высшего образования, ориентированных преимущественно на региональные рынки труда, а также организаций здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта.

Аналогичный комплекс мероприятий предполагается осуществить в отношении передачи субъектам РФ организаций, находящихся на балансе федеральных органов исполнительной власти, в составе которых законодательством РФ предусмотрена военная и приравненная к ней служба.

2. В общей сумме расходов на оплату труда работников бюджетных организаций, находящихся в ведении федеральных органов государственной власти, средства, привлеченные из других источников сверх средств федерального бюджета, составляют в среднем 19%. В настоящее время применяется около 30 видов доплат, надбавок, других выплат, носящих обязательный характер, и более 25 видов доплат и надбавок стимулирующего характера. В учреждениях образования доля привлеченных средств составила 50% и более.

Проведенная инвентаризация условий оплаты труда и выплат стимулирующего характера требует их упорядочения и совершенствования системы оплаты труда на основе ЕТС по следующим направлениям:

- закрепление за вышестоящими организациями права определять лимит численности и размер фонда оплаты труда бюджетных организаций, находящихся в их ведении;
- унификация применения многочисленных отраслевых норм оплаты труда, установленных как законодательным путем, так и на основе отдельных решений Правительства РФ и Минтруда России, с последующим переходом от тарифной сетки к ЕТС;
- применение принципов формирования фондов оплаты труда, предусмотренных для государственных служащих, к оплате труда работников бюджетных организаций;
- определение критерия, по которому в зависимости от доли использованных внебюджетных средств можно переводить организации из разряда бюджетных в разряд дотируемых с использованием средств федерального бюджета по другим направлениям.

В настоящее время в ведении получателей средств федерального бюджета находятся отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды. Учитывая, что средства внебюджетных фондов в дополнение к ассигнованиям, предусматриваемым в составе расходов федерального бюджета на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу, направляются на финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию новых видов наукоемкой продукции, сырья и материалов, разработке новых и совершенствованию применяемых технологий, а также мероприятий по повышению технического уровня продукции, консолидация средств этих фондов в федеральном бюджете не предусматривается.

3. Результаты инвентаризации счетов по учету внебюджетных средств учреждений и организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета, показали, что по состоянию на 1 января 1998 г. в учреждениях Банка России и кредитных организациях открыто 28206 текущих счетов по учету внебюджетных средств учреждений и организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета, из них: 13734 — суммы по поручениям; 4777 — специальные средства; 4449 — другие внебюджетные средства; 5246 — внебюджетные средства учреждений и организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета и не являющихся самостоятельными распорядителями средств федерального бюджета.

*Сведения об остатках средств на текущих счетах* по учету внебюджетных средств охватывают 100 федеральных органов исполнительной власти и других получателей бюджетных средств, расположенных на территории 86 субъектов РФ. В отношении этих средств предполагается:

- провести работу по закрытию текущих счетов по учету внебюджетных средств, по которым на протяжении длительного времени не осуществлялись операции, а также в отношении которых не продлен срок действия;
- запретить федеральным органам исполнительной власти и другим получателям средств федерального бюджета открытие двух и более текущих счетов по учету специальных средств, сумм по поручениям и других

внебюджетных средств одновременно в учреждениях Банка России и кредитных организациях.

4. Начиная с 1998 г. постепенно сокращается прямая финансовая поддержка сельского хозяйства, финансирование которого предполагается в большей степени осуществлять через фонд льготного кредитования предприятий и организаций агропромышленного комплекса и лизинговый фонд, а также федеральный и региональные продовольственные фонды, обеспечивающие проведение сезонных работ в сельском хозяйстве. Снизится финансирование за счет средств федерального бюджета транспорта в связи с постепенным переходом отдельных его видов на самоокупаемость, осуществлением структурной перестройки на железнодорожном и морском транспорте.

С 1999 г. предполагается полностью отказаться от дотаций химической и нефтехимической промышленности, сельскому хозяйству, лесным поселкам, организациям, занимающимся народными художественными промыслами.

5. Установлены натуральные и стоимостные лимиты потребления электро- и теплоэнергии. В целях исключения возможности образования новой кредиторской задолженности по оплате электро- и теплоэнергии предусматривается:

1) обеспечение получателями средств федерального бюджета при представлении в Минфин России возвратной росписи установленных лимитов бюджетных обязательств полного соответствия бюджетных назначений по оплате коммунальных услуг согласованным лимитам потребления тепло- и энергоресурсов;

2) увязка сводных возвратных лимитов бюджетных обязательств в разрезе экономических статей расходов по каждому прямому получателю бюджетных средств с бюджетными обязательствами всех бюджетных организаций, находящихся в ведении прямого получателя. Предусмотрена схема утверждения росписи доходов, расходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета, обеспечивающая процедуру согласования смет расходов организаций, находящихся в ведении прямых получателей средств федерального бюджета, с прямыми получателями бюджетных средств, с последующим представлением в Минфин РФ смет по каждому получателю средств федерального бюджета;

3) обеспечение получателями средств федерального бюджета соблюдения установленных лимитов потребления тепло- и энергоресурсов;

4) обеспечение Федеральной службой по валютному и экспортному контролю РФ (ФЭК) совместно с Минтопэнерго России соблюдения цен и тарифов на тепло- и энергоресурсы и другие коммунальные услуги, устанавливаемых межрегиональными комиссиями, с целью соблюдения их единства для бюджетных организаций всех уровней вне зависимости от сроков оплаты услуг и их минимизации, в том числе за счет ликвидации непроизводительных расходов.

6. Погашение кредиторской задолженности возможно за счет проведения следующих мероприятий:

- сокращения и минимизации дебиторской задолженности, а также исключения в последующем возможности отвлечения средств на эти цели;

- направления остатков внебюджетных средств, находящихся на счетах получателей средств федерального бюджета на погашение кредиторской задолженности, с учетом их возможных поступлений;
- направления части средств текущего финансирования для погашения переходящей кредиторской задолженности, части кредиторской задолженности по стройкам и объектам Федеральной адресной инвестиционной программы, а также задолженности по денежным выплатам населению, возникшим у отдельных получателей средств федерального бюджета в связи с использованием этих средств на другие цели;
- изыскания дополнительных источников поступлений средств, в том числе за счет мер по экономии расходов, подлежащих целевому направлению на погашение задолженности, а также дополнительных доходов, получаемых от использования федерального имущества;
- привлечения средств бюджетов других уровней в части финансирования деятельности учреждений и организаций, выполняющих работы в интересах отдельных регионов.

7. Мингосимуществом РФ проводится работа по сплошной инвентаризации федерального недвижимого имущества. Жесткая система учета этого имущества позволит увеличить доходы от его использования, которые в настоящее время явно не соответствуют объему находящейся в федеральной собственности недвижимости.

Полная инвентаризация позволит решить следующие важнейшие задачи:

- создание единого реестра объектов федерального недвижимого имущества, эффективной и гибкой системы контроля за соблюдением порядка использования и содержания этих объектов;
- урегулирование имущественных отношений, связанных с использованием федерального недвижимого имущества;
- создание эффективной системы учета средств, получаемых бюджетными организациями от использования закрепленной за ними федеральной собственности, а также контроль за целевым использованием этих средств;
- повышение эффективности использования объектов федерального недвижимого имущества при выявлении зданий, сооружений и помещений, нуждающихся в реконструкции и капитальном ремонте, и определение порядка их дальнейшего использования.

Анализ результатов инвентаризации показывает недостаточность бюджетных средств, выделяемых для финансирования объектов федерального недвижимого имущества. Необходимо разработать механизм возмещения организациям — арендодателям имущества расходов по его ремонту и содержанию, а органам, уполномоченным управлять федеральным имуществом в регионах, — расходов, связанных с организацией контроля за использованием принадлежащего Российской Федерации недвижимого имущества и поступлением доходов от его аренды в федеральный бюджет.

### **6.3. Бюджетный кодекс — правовая основа бюджетной системы**

Бюджетный кодекс — это свод законодательства о функционировании и развитии бюджетной системы Российской

Федерации, обеспечивающий финансовое регулирование бюджетных отношений, устанавливающий общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетов различных уровней, правовое положение субъектов бюджетных отношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяющий основы бюджетного процесса, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

*Бюджетные отношения* включают:

1) отношения, складывающиеся в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

2) отношения, возникающие в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их реализацией.

*Бюджетное законодательство* состоит из:

- бюджетного кодекса и федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год;

- законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ на соответствующий год;

- нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и других федеральных законов;

- законов субъектов РФ и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления. Если нормативные правовые акты противоречат бюджетному кодексу, то применяется бюджетный кодекс.

Бюджетный кодекс устанавливает правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Указы Президента Российской Федерации регулируют бюджетные отношения, возникающие в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также отношения, связанные с процессом составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов и контроля за их исполнением.

Правительство Российской Федерации принимает нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, которые не могут противоречить бюджетному кодексу. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, в пределах своей компетенции.

Если международным договором Российской Федерации установлены другие правила, чем предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации, то применяются правила международного договора. Международные договоры Российской Федерации применяются к

бюджетным отношениям непосредственно, кроме случаев, когда из международных договоров следует, что для их применения требуется принятие внутригосударственных актов.

## ГЛАВА 7

### Бюджетная классификация

#### 7.1. Общие принципы бюджетной классификации

В системе государственных финансов бюджетная классификация обеспечивает учет и систематизацию информации о состоянии бюджета.

Бюджетная классификация представляет собой группировку доходов и расходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и используется для составления и исполнения бюджетов, обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Бюджетная классификация Российской Федерации включает:

1. *Классификация доходов бюджетов* — это группировка доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы в соответствии с источниками их формирования, установленными соответствующими законодательными актами. *Группы доходов* состоят из *статей доходов*, объединяющих конкретные виды доходов по источникам и способам их получения.

2. *Функциональная классификация расходов бюджетов* представляет собой группировку расходов бюджетов всех уровней и отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства.

Первый уровень функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации — *разделы*, второй уровень *подразделы*, конкретизирующие направление бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах разделов, третий уровень — *целевые статьи* расходов федерального бюджета, отражающие финансирование расходов по конкретным направлениям деятельности главных распорядителей средств в пределах подразделов функциональной классификации расходов бюджетов, четвертый уровень — *виды расходов* федерального бюджета, детализирующие направление финансирования расходов по целевым статьям.

Расходы федерального бюджета по главным распорядителям средств, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов, группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов утверждаются *федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год*.

3. *Экономическая классификация расходов бюджетов* — это группировка расходов бюджетов всех уровней по их экономическому содержанию. Она включает текущие и капитальные статьи расходов. На ее основе составляются сметы бюджетных учреждений.

4. *Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов* является группировкой заемных средств, привлекаемых Российской

Федерацией, субъектами РФ и органами местного самоуправления для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов.

**Рис. 7.1**

**Бюджетная классификация**



5. *Ведомственная классификация расходов федерального бюджета* представляет собой группировку расходов, отражающую распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств федерального бюджета.

Ведомственная классификация расходов *бюджетов субъектов РФ* является группировкой расходов бюджетов субъектов РФ и отражает распределение бюджетных ассигнований по главным; распорядителям средств бюджетов субъектов РФ по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов,

группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов.

Ведомственная классификация расходов *местных бюджетов* представляет собой группировку расходов местных бюджетов и отражает распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств местных бюджетов по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов, группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов.

Перечни главных распорядителей средств бюджетов субъектов РФ и распорядителей средств местных бюджетов утверждаются соответственно органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления.

Бюджетная классификация в части классификации доходов: бюджетов, функциональной классификации расходов бюджетов, экономической классификации расходов бюджетов, классификации источников финансирования дефицитов бюджетов *едина* для бюджетов всех уровней бюджетной системы и утверждается федеральным законом.

Законодательные или представительные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления могут производить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации в части целевых статей и видов расходов, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации РФ.

В бюджетной классификации приводится также перечень прямых получателей средств из федерального бюджета. Она включает целевые статьи расходов федерального бюджета, виды расходов федерального бюджета.

Бюджетная классификация утверждается в форме закона, в который вносятся изменения и дополнения одновременно с принятием закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Совершенствование бюджетной классификации позволит повысить эффективность мобилизации и использования бюджетных средств, обеспечить прозрачность бюджетов всех уровней и оптимизировать учетную политику.

## **7.2. Бюджетная классификация доходов и расходов бюджета**

В составе бюджетной *классификации доходов бюджетов* выделяются следующие основные группы, подгруппы и статьи доходов.

### **I. Налоговые доходы:**

- налог на прибыль (доход) организаций;
- налог на доходы от капитала;
- подоходный налог с физических лиц;
- 1) *налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы:*
  - налог на добавленную стоимость;
  - акцизы по подакцизным товарам (продукции) и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ и ввозимым на территорию РФ;
- федеральные, региональные и местные, лицензионные сборы;

- налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте;
- налог с продаж;
- единый налог на совокупный доход для субъектов малого предпринимательства — вмененный налог на доходы;

2) *налоги на имущество:*

- налог на имущество физических лиц;
- налог на имущество организаций;
- налог на недвижимость;
- налог на наследование или дарение;

3) *платежи на пользование природными ресурсами:*

- платежи на пользование недрами;
- налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;
- сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;

- лесной налог; а водный налог;
- экологический налог;
- земельный налог;

4) *налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции:*

- таможенная пошлина;
- таможенные сборы;

5) *прочие налоги, пошлины и сборы:*

- государственная пошлина;
- взносы в государственные фонды;
- дорожный налог;
- транспортный налог;
- налог на игорный бизнес;
- налог на рекламу;

II. Неналоговые доходы:

*б) доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности:*

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- дивиденды по акциям, принадлежащим государству;
- доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности;
- проценты, полученные от размещения в кредитных организациях временно свободных средств бюджета;
- проценты, полученные от предоставления бюджетных ссуд внутри страны;
- доходы от оказания услуг или компенсации затрат государства;
- перечисление прибыли Центрального банка РФ;
- платежи от государственных и муниципальных организаций;
- плата за выделение квот вылова водных биологических ресурсов совместным предприятиям и иностранным юридическим лицам;
- прочие поступления от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности;

*7) доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности:*

- поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности;
- поступления от продажи государством принадлежащих ему акций организаций;
- доходы от продажи квартир;
- доходы от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, другого оборудования;
- доходы от реализации конфискованного, бесхозного имущества, кладов и другого имущества, перешедшего в государственную и муниципальную собственность;
- доходы от реализации государственных запасов;
- доходы от продажи земли и нематериальных активов;
- поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников;

- административные платежи и сборы;
- штрафные санкции, возмещение ущерба;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- прочие неналоговые доходы;

8) *безвозмездные перечисления:*

- от бюджетов других уровней;
- от государственных внебюджетных фондов;
- от государственных организаций;
- от наднациональных организаций;
- средства, передаваемые в целевые бюджетные фонды;

9) *доходы целевых бюджетных фондов:*

- дорожные фонды;
- экологические фонды;
- фонд развития таможенной системы РФ;
- государственный фонд борьбы с преступностью;
- фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы;
- целевой фонд Федеральной пограничной службы РФ;
- целевой фонд Министерства РФ по атомной энергии.

**Функциональная классификация расходов бюджетов РФ** включает следующие разделы:

- государственное управление и местное самоуправление;
- судебная власть;
- международная деятельность;
- национальная оборона;
- правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- промышленность, энергетика и строительство;
- сельское хозяйство и рыболовство;
- охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия;
- транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- жилищно-коммунальное хозяйство;

- предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
- образование;
- культура, искусство и кинематография;
- средства массовой информации;
- здравоохранение и физическая культура;
- социальная политика;
- обслуживание государственного долга;
- пополнение государственных запасов и резервов;
- финансовая помощь бюджетам других уровней;
- утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров;
- мобилизационная подготовка;
- прочие расходы;
- целевые бюджетные фонды.

**Экономическая классификация расходов бюджетов** включает следующие статьи:

1) *текущие расходы*:

- выплаты процентов;
- субсидии и текущие трансферты;
- оплата услуг по признанию прав собственности за рубежом;

2) *капитальные расходы*:

- капитальные вложения в основные фонды;
- создание государственных запасов и резервов;
- приобретение земли и нематериальных активов;
- капитальные трансферты;

3) *предоставление кредитов (бюджетных ссуд) за вычетом погашения*:

- предоставление кредитов (бюджетных ссуд);
- предоставление государственных кредитов правительствам иностранных государств;
- возврат государственных кредитов правительствами иностранных государств;
- итого расходов.

### **7.3. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов**

Классификация источников **внутреннего финансирования дефицитов** бюджетов РФ включает следующие статьи:

- 1) финансирование дефицита бюджета за счет кредита Центрального банка РФ и изменения остатков средств бюджета;
- 2) государственные ценные бумаги;
- 3) бюджетные ссуды, полученные от государственных внебюджетных фондов;
- 4) бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней;
- 5) прочие источники внутреннего финансирования.

Классификация **источников внешнего финансирования дефицита** включает статьи, относящиеся только к федеральному бюджету:

- 1) кредиты международных финансовых организаций;

- 2) кредиты правительств иностранных государств, предоставленные РФ;
- 3) кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные РФ;
- 4) изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте;
- 5) прочее внешнее финансирование.

#### **7.4. Классификация видов государственных долгов**

Огромное негативное воздействие на экономику России оказывает накопленный государственный долг. В бюджетной классификации выделен раздел классификации видов *государственных внутренних долгов РФ и субъектов РФ*. Раздел включает следующие статьи:

- целевой заем 1990 г.;
- целевые вклады и чеки на автомобили;
- государственный внутренний заем РФ 1991 г.;
- государственный внутренний долг РФ, принятый бывшего СССР;
- государственный внутренний заем 1992 г.;
- задолженность Правительства РФ по кредитам, полученным от Центрального банка РФ на покрытие бюджетного дефицита в 1991—1994 гг., включая задолженность по процентам;
- казначейские обязательства;
- государственные ценные бумаги, обеспеченные золотом;
- государственные краткосрочные облигации;
- государственные казначейские векселя;
- переоформленные в вексель Минфина РФ задолженности: по централизованным кредитам и начисленным процентам организаций АПК и организаций, осуществляющих завоз продукции в районы Крайнего Севера; предприятий текстильной промышленности Ивановской области по неуплаченным процентам за пользование централизованными кредитами; по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва;
- государственные гарантии;
- облигации федеральных займов с переменным и постоянным купонным доходом;
- государственный сберегательный заем;
- государственный внутренний целевой заем РФ для погашения товарных обязательств;
- индексация вкладов населения;
- *задолженности: по техническим кредитам, предоставленным Центральным банком РФ странам СНГ; Пенсионному фонду РФ по возмещению расходов по выплате государственных пенсий и пособий; по внутреннему валютному долгу; по авалированным векселям Агропромбанку; предприятиям топливно-энергетического комплекса и другим отраслям промышленности; облигации государственных нерыночных займов.*

Классификация видов *государственного внешнего долга РФ* включает следующие статьи — государственный внешний долг РФ, в том числе по кредитам, полученным от: правительств иностранных государств; иностранных коммерческих банков и фирм; международных финансовых организаций.

**Доходы бюджетов:  
федерального, субъектов РФ,  
органов местного самоуправления**

**8.1 Структура доходов бюджета**

Доходы бюджетов представляют собой часть национального дохода, подлежащую централизации в бюджеты различных уровней. Доходы могут формироваться на налоговой и неналоговой основе и за счет безвозмездных перечислений в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством.

В доходах бюджетов могут быть частично *централизованы* доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы Российской Федерации для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления. Нормативы централизации доходов утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год.

В составе доходов бюджетов обособленно учитываются доходы целевых бюджетных фондов.

Денежные средства считаются зачисленными в доход соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда с момента совершения Банком России или кредитной организацией операции по зачислению денежных средств на счет органа, исполняющего бюджет или бюджет государственного внебюджетного фонда.

К *налоговым доходам* относятся:

- предусмотренные налоговым законодательством РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы;
- пени и штрафы.

К *неналоговым* относятся доходы:

- от использования имущества, находящего в государственной и муниципальной собственности;
- от продажи или другого возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- от платных услуг, оказываемых органами государственной власти, местного самоуправления, бюджетными учреждениями;
- полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности;
- в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы;
- другие неналоговые доходы.

В *доходах бюджетов учитываются*:

- средства, получаемые в виде арендной либо другой платы за сдачу во временное владение и пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;

- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление;

- средства от возврата государственных кредитов, бюджетных ссуд, в том числе средства, получаемые от продажи имущества и другого обеспечения;

- плата за пользование предоставленными бюджетными средствами;

- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах, дивидендов по акциям, принадлежащим РФ, субъектам РФ или муниципальным образованиям;

- часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и других обязательных платежей;

- другие доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской деятельности, в полном объеме учитываются в его смете доходов и расходов.

Средства, получаемые в процессе приватизации государственного и муниципального имущества, зачисляются в соответствующие бюджеты.

Финансовая помощь от бюджета другого уровня в форме дотаций, субвенций и субсидий либо другой безвозвратной и безвозмездной передачи средств отражается в доходах того бюджета, который является получателем этих средств.

В доходы бюджетов зачисляются также безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, по взаимным расчетам — операциям по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве, передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, происшедшими после утверждения закона о бюджете и не учтенными законом о бюджете.

*Штрафы* подлежат зачислению, как правило, в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа. Суммы конфискации, компенсаций и другие средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством и решениями судов.

Доходы бюджетов подразделяются на собственные и регулирующие. *Собственные доходы* бюджетов — доходы, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами действующим законодательством. К собственным доходам бюджетов относятся:

- налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами действующим законодательством;

- часть неналоговых доходов;

- безвозмездные перечисления.

Финансовая помощь не относится к собственным доходам соответствующего бюджета и государственного внебюджетного фонда.

*Регулирующие доходы* бюджетов — виды доходов, получаемые бюджетами в форме отчислений от собственных доходов бюджетов других

уровней бюджетной системы в соответствии с установленными на определенный срок нормативами отчислений.

*Нормативы отчислений* определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы, который передает собственные доходы, или который распределяет переданные ему собственные доходы бюджета другого уровня.

## **8.2. Доходы федерального бюджета**

В доходы федерального бюджета зачисляются:

- собственные налоговые доходы федерального бюджета, кроме налоговых доходов, передаваемых в виде регулирующих доходов бюджетам других уровней бюджетной системы;
- полностью собственные неналоговые доходы;
- доходы субъектов РФ, централизуемые в федеральном бюджете для целевого финансирования централизованных мероприятий.

В процессе исполнения федерального бюджета в его доходы могут поступать средства по взаимным расчетам из бюджетов субъектов РФ, другие безвозмездные перечисления.

К *налоговым доходам* федерального бюджета относятся:

- 1) федеральные налоги и сборы, перечень и ставки которых определяются налоговым законодательством, а пропорции их распределения между бюджетами разных уровней бюджетной системы утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- 2) таможенные пошлины, таможенные сборы и другие таможенные платежи;
- 3) государственная пошлина в соответствии с действующим законодательством.

*Неналоговые доходы* федерального бюджета формируются за счет:

- 1) доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходов от платных услуг, оказываемых органами государственной власти РФ и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении этих органов власти, — в полном объеме;
- 2) доходов от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, — в порядке и по нормативам, установленным федеральными законами и другими правовыми актами органов государственной власти РФ;
- 3) части прибыли унитарных предприятий, созданных РФ, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей, — в размерах, устанавливаемых Правительством РФ.

В доходах федерального бюджета также учитываются:

- прибыль Банка России — по нормативам, установленным федеральными законами;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- доходы от реализации государственных запасов и резервов.

Собственные доходы федерального бюджета могут передаваться бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам.

Установление новых видов налогов, их отмена или изменение возможны только путем внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство.

Федеральные законы о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство, вступающие в силу с начала очередного финансового года, принимаются до утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Внесение изменений и дополнений в законодательство о федеральных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, возможно только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

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

Доходы *федеральных целевых бюджетных фондов* обособленно учитываются в доходах федерального бюджета по ставкам, установленным налоговым законодательством, и распределяются между федеральными и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

### **8.3. Доходы бюджетов субъектов РФ**

Доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов, кроме доходов, передаваемых в порядке регулирования местным бюджетам. В доходы бюджетов субъектов РФ полностью поступают доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, и доходы от платных услуг, оказываемых органами государственной власти субъектов РФ, бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов РФ. Другие неналоговые доходы поступают в бюджеты субъектов РФ в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами и законами субъектов РФ.

К *налоговым доходам* бюджетов субъектов РФ относятся:

1) собственные налоговые доходы бюджетов субъектов РФ от региональных налогов и сборов, перечень и ставки которых определяются налоговым законодательством, а пропорции их распределения между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами определяются законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год;

2) регулирующие налоговые доходы бюджетов субъектов РФ, поступающие от федеральных налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов РФ по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, кроме доходов от федеральных налогов и сборов, передаваемых в порядке бюджетного регулирования местным бюджетам.

*Неналоговые доходы* бюджетов субъектов РФ формируются за счет части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет, в размерах, устанавливаемых законами субъектов РФ.

Собственные доходы бюджетов субъектов РФ от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами РФ федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам по нормативам, утверждаемым законодательными или представительными органами субъектов РФ на очередной финансовый год.

Законодательные или представительные органы субъектов РФ вводят региональные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют налоговые льготы в пределах прав, установленных налоговым законодательством.

Законы субъектов РФ о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство РФ в пределах компетенции субъектов РФ, вступающие в силу с очередного финансового года, принимаются до утверждения законов субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год. Внесение изменений и дополнений в законодательство субъектов РФ о региональных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в законы субъектов РФ о бюджете на текущий финансовый год.

Органы исполнительной власти субъектов РФ предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов РФ в соответствии с налоговым законодательством РФ в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательных платежей, определенных законами субъектов РФ о бюджете.

Органы исполнительной власти субъектов РФ предоставляют отсрочки или рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджеты субъектов РФ в части суммы федерального налога или сбора, поступающей в бюджет субъекта РФ, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам бюджета субъекта РФ перед федеральным бюджетом и соблюдении предельного размера дефицита бюджета субъекта РФ и размера государственного долга субъекта РФ.

#### **8.4. Доходы местных бюджетов**

Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов.

В местные бюджеты полностью поступают доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления. Также полностью поступают в местные бюджеты доходы от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности. Другие неналоговые доходы поступают в местные бюджеты в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления.

К *налоговым доходам* местных бюджетов относятся:

- 1) собственные налоговые доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов;
- 2) регулирующие налоговые доходы, передаваемые местным бюджетам Российской Федерацией и субъектами РФ;

3) государственная пошлина, кроме государственной пошлины, зачисляемой в доходы федерального бюджета, — по нормативу 100% по месту нахождения кредитной организации, принявшей платеж.

*Неналоговые доходы* местных бюджетов формируются за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей, — в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления.

Доходы местных бюджетов могут быть переданы другим местным бюджетам по ставкам или нормативам, определяемым правовыми актами органов местного самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления вводят местные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных им налоговым законодательством РФ.

Правовые акты органов местного самоуправления о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство РФ в пределах их компетенции, вступающие в силу с начала очередного финансового года, принимаются до утверждения местного бюджета на очередной финансовый год.

Внесение изменений и дополнений в акты о местных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, возможно только путем внесения соответствующих изменений и дополнений в решение о местном бюджете на текущий финансовый год.

Органы местного самоуправления предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей в местные бюджеты в соответствии с налоговым законодательством РФ в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательных платежей, определенных правовыми актами органов местного самоуправления о бюджете. Они определяют порядок предоставления отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательных платежей в части сумм федеральных налогов или сборов, региональных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной системы и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга.

### **8.5. Доходы бюджетов 1998 г.**

Доходы *федерального бюджета* на 1998 г. формировались за счет:

- налога на прибыль (доход) предприятий и организаций — 13%;
- налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), производимые (выполняемые, оказываемые) на территории РФ, — 75% доходов;
- налога на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию РФ, а также на драгоценные металлы и драгоценные камни, отпускаемые из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, — 100% доходов;
- акцизов на нефть (включая газовый конденсат), акцизов на услуги по ее перекачке и акцизов на природный газ, бензин автомобильный и легковые автомобили — 100% доходов;

- акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, водку и ликероводочные изделия, спиртосодержащие растворы, производимые на территории РФ, — 50% доходов;
- акцизов на товары, ввозимые на территорию РФ, — 100% доходов;
- лицензионных и регистрационных сборов;
- налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, — 60% доходов;
- платежей за пользование природными ресурсами, в том числе платежей за загрязнение окружающей природной среды и другие виды вредного воздействия — по нормативам, установленным законодательством РФ;
- платы за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами — 40% доходов;
- платы за пользование водными объектами — 40% доходов;
- земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков и земли сельскохозяйственного назначения — 30%;
- таможенных пошлин, таможенных сборов и других таможенных платежей, доходов от внешнеэкономической деятельности — 100% доходов;
- государственной пошлины;
- доходов от приватизации и продажи имущества, находящегося в государственной собственности, — по установленным нормативам;
- дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, кроме расходов, связанных с управлением этими акциями, а также доходов от сдачи в аренду федерального имущества; доходы от сдачи в аренду имущества научных организаций, находящегося в федеральной собственности, в полном объеме учитываются в доходах федерального бюджета; 70% поступающих доходов используется ими в качестве дополнительного источника финансирования содержания и развития материально-технической базы;
- прибыли Центрального банка РФ;
- платы за выделение квот на вылов водных биологических ресурсов российскими и иностранными юридическими лицами;
- прочих налогов, сборов, пошлин и других платежей, подлежащих зачислению в федеральный бюджет.

В доходы федерального бюджета на 1998 г. были включены средства целевых федеральных бюджетных фондов:

- Федерального дорожного фонда РФ;
- Федерального экологического фонда РФ;
- Государственного фонда борьбы с преступностью;
- Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы;
- Фонда развития Федеральной пограничной службы РФ;
- Фонда Министерства РФ по атомной энергии;
- Фонда развития таможенной системы РФ;
- Федерального фонда Министерства по налогам и сборам РФ и Федеральной службы налоговой полиции РФ.

В федеральном бюджете на 1998 г. поступления доходов по основным источникам предусматривались и сложились фактически в следующих суммах:

<i>Источники поступления доходов</i>	<i>Сумма, млн. руб.</i>	<i>% исполнения</i>
1	2	3
Доходы	367548,0	82,3
из них		
<b>Налоговые доходы, всего</b>	<b>306975,7</b>	<b>76,9</b>
в том числе:		
Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций	48140,6	72,5
Налог на добавленную стоимость	141270,2	74,1
Акцизы	78700,4	66,6
Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте	1924,6	43,2
Лицензионные сборы	400,0	117,6
Платежи за пользование природными ресурсами	8448,4	41,1
из них:		
Плата за пользование недрами	3685,8	54,5
Плата за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами	144,0	1,4
Плата за пользование водными объектами	2467,2	0,2
Земельный налог	1600,9	71,1
Таможенные пошлины и иные таможенные сборы и платежи	27091,5	134,9
Прочие налоги, пошлины и сборы	1000,0	324,1
<u>Неналоговые доходы, всего</u>	<u>28493,3</u>	<u>139,2</u>
в том числе:		
Доходы от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности	5,334,7	76,2
из них:		
Перечисление прибыли Центрального банка РФ	2000,0	69,7
Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности	8,125,5	187,6
Доходы от реализации государственных запасов	5430,5	65,0
Доходы от внешнеэкономической деятельности	6883,5	224,2
Прочие неналоговые доходы	1869,1	68,5
Плата за выделение квот на вылов водных биологических ресурсов российскими (с участием иностранного капитала) и иностранными юридическими лицами	850,0	0,0
Доходы целевых бюджетных фондов, всего	32079,0	81,1
в том числе:		
Федеральный дорожный фонд РФ	21328,0	92,2
Федеральный экологический фонд РФ	72,0	156,9
Государственный фонд борьбы с	300,0	132,6

преступностью		
Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы	3222,0	70,3
Фонд развития Федеральной пограничной службы РФ	1700,0	0,0
Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии	2450,0	0,0
Фонд развития таможенной системы РФ	3007,0	118,9

**В бюджеты субъектов РФ** в 1998 г. зачислялись поступления от следующих федеральных налогов:

- налога на прибыль (доход) предприятий и организаций — 22%;
- налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), производимые (выполняемые, оказываемые) на территории РФ, за исключением налога на добавленную стоимость на драгоценные металлы и драгоценные камни, отпускаемые из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, — 25% доходов;
- акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, водку и ликероводочные изделия, спиртосодержащие растворы, производимые на территории РФ, — 50% доходов;
- акцизов на остальные товары, производимые на территории РФ, за исключением акцизов на нефть, включая газовый конденсат, акцизов на услуги по ее перекачке и акцизов на природный газ, бензин автомобильный и легковые автомобили, — 100% доходов;
- лицензионных и регистрационных сборов — в соответствии с действующим законодательством;
- земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков и земли сельскохозяйственного назначения — 20%;
- подоходного налога с физических лиц — 100% доходов;
- налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, — 40% доходов;
- платежей за пользование природными ресурсами — по нормативам, установленным действующим законодательством;
- платы за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами — 60% доходов;
- лесного налога — 100% доходов;
- платы за пользование водными объектами — 60% доходов;
- налога с розничных продаж — 100% доходов;
- прочих налогов, сборов, пошлин и других платежей, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, — в соответствии с действующим законодательством.

В 1998 г. 50% доходов от акцизов на вина виноградные, включая игристые и шампанские, и коньяк остается в распоряжении виноградарско-винодельческих концернов, агрофирм и предприятий Республики Дагестан, Республики Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарской. Республики, Республики Адыгея (Адыгея), Краснодарского и Ставропольского краев, Ростовской области с направлением этих доходов на развитие виноградарства. На оставляемые суммы акцизов обеспечивается государственное участие либо увеличение доли государства в уставных

капиталах организаций путем увеличения размеров их уставных капиталов и передачи в государственную собственность по номинальной стоимости дополнительных пакетов акций или паев.

По уплате налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет могут быть предоставлены налогоплательщику *отсрочки* или *рассрочки* на срок, не превышающий пределов текущего года, но не свыше шести месяцев при условии предоставления таких отсрочек или рассрочек по платежам в бюджеты субъектов РФ на следующих основаниях в случае:

1) задержки финансирования из федерального бюджета или оплаты выполненного государственного оборонного заказа — без начисления процентов на сумму отсроченной задолженности;

2) угрозы банкротства при единовременной выплате налога или при исполнении выставленных требований об уплате налогов и соответствующих пеней — с взиманием платы в виде процентов за пользование бюджетными средствами в размере одной второй ставки рефинансирования Центрального банка РФ, действующей на дату принятия закона о бюджете;

3) нанесения значительного материального ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы либо другого чрезвычайного или непреодолимого при данных условиях обстоятельства — с взиманием платы в виде процентов за пользование бюджетными средствами в размере одной трети ставки рефинансирования Центрального банка РФ, действующей на дату принятия закона о бюджете.

В 1998 г. проведена реструктуризация задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом по налогам, сборам и начисленным пеням, а также штрафам за нарушение налогового законодательства, имеющейся у них по состоянию на 1 января 1998 г., путем предоставления юридическим лицам отсрочки или рассрочки по уплате задолженности по налогам и сборам.

С предприятий и организаций — исполнителей государственного оборонного заказа 1994—1997 гг., имеющих задолженность по обязательным платежам в федеральный бюджет и в государственные внебюджетные фонды, а также по пеням и штрафам, начисленным за несоблюдение сроков уплаты обязательных платежей, образовавшуюся по состоянию на 1 января 1998 г. в связи с несвоевременной оплатой государственного оборонного заказа, включая работы по поддержанию мобилизационных мощностей, произведенные в соответствии с заключенными государственными контрактами, начисленные пени и штрафы списываются в доле, эквивалентной удельному весу ежегодных установленных объемов указанного заказа в общем объеме производства продукции соответствующих лет.

С предприятий и организаций — исполнителей государственного оборонного заказа списана задолженность по платежам в федеральный бюджет, имеющаяся по состоянию на 1 января 1998 г., в сумме недополученных средств из федерального бюджета в связи с несвоевременной оплатой государственного оборонного заказа, включая работы по поддержанию мобилизационных мощностей, с одновременным списанием задолженности федерального бюджета предприятиям и организациям — исполнителям государственного оборонного заказа на эту сумму.

## ГЛАВА 9

### Расходы бюджетов: капитальные и текущие

#### 9.1. Содержание расходов бюджета

Расходы бюджета представляют собой процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах всех уровней бюджетной системы, в соответствии с законами о бюджетах на соответствующий финансовый год.

Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы базируется на:

- единых методологических основах;
- нормативах минимальной бюджетной обеспеченности;
- финансовых затратах на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления с учетом имеющихся финансовых возможностей могут самостоятельно увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных муниципальных услуг.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие и капитальные расходы. Эта группировка устанавливается экономической классификацией расходов бюджетов РФ.

*Капитальные расходы бюджетов* — часть расходов бюджетов, связанных с расширенным воспроизводством, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. Капитальные расходы обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность. К ним относятся расходы, предназначенные для инвестиций, на проведение капитального ремонта, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели, и т.п.

В составе капитальных расходов бюджетов формируется *бюджет развития*.

*Текущие расходы бюджетов* — часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций.

Предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих формах:

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
- средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
- трансферты населению (бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов РФ, правовыми актами органов местного самоуправления), бюджетные кредиты юридическим лицам, субвенции и субсидии юридическим лицам;

- гранты физическим и юридическим лицам на выполнение научно-исследовательских работ;
- инвестиции в уставные капиталы юридических лиц;
- бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней бюджетной системы, государственным внебюджетным фондам; кредиты иностранным государствам;
- средства на обслуживание и погашение долговых обязательств, включая государственные и муниципальные гарантии;
- налоговые расходы в размере предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджет.

В расходах бюджетов значительный удельный вес занимают *расходы бюджетных учреждений*, включающие:

- оплату труда;
- перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- трансферты населению;
- командировочные и другие компенсационные выплаты работникам, предусмотренные законодательством;
- оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;
- оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов.

## **9.2. Бюджетный кредит, субсидии, субвенции, инвестиции**

Наряду с безвозмездными и безвозвратными бюджетными ассигнованиями из бюджета выделяются средства на возвратной и платной основе в форме *бюджетного кредита* юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями.

Бюджетный кредит предоставляется на основании заключенного договора при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату кредита.

Способами обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита служат: банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде акций, других ценных бумаг, паев, в размере не менее 100% предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности.

Уполномоченные государственные органы, органы местного самоуправления и бюджетные учреждения представляют соответственно Российскую Федерацию, субъект РФ, муниципальное образование в договоре о предоставлении бюджетного кредита.

Обязательное условие предоставления бюджетного кредита — проведение *предварительной проверки финансового состояния* получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом. Уполномоченные органы имеют право на проверку получателя бюджетного кредита в любое время действия кредита. Они проводят также проверку целевого использования бюджетного кредита.

Средства бюджетного кредита перечисляются заемщику на его бюджетный счет в кредитной организации. Операции и платежи за счет средств бюджетного кредита осуществляются заемщиком самостоятельно в соответствии с целями его получения.

В законе о бюджете на очередной финансовый год указываются цели, условия, порядок предоставления, лимиты бюджетного кредита. К отчету об исполнении бюджета прилагается отчет о предоставлении и погашении бюджетных кредитов. Возврат предоставленных бюджетных средств, плата за пользование ими приравниваются к платежам в бюджет.

Бюджетный кредит предоставляется юридическим лицам, не имеющим просроченной задолженности по ранее предоставленным бюджетным средствам на возвратной основе.

Бюджетные кредиты (процентные и беспроцентные) предоставляются государственным или муниципальным унитарным предприятиям на условиях и в пределах лимитов, предусмотренных соответствующими бюджетами.

Получатели бюджетного кредита в соответствии с договором берут на себя обязательства по его возврату и уплате процентов в установленные сроки. Они предоставляют информацию и отчет об использовании бюджетного кредита в органы, исполняющие бюджет, и контрольные органы соответствующих законодательных или представительных органов. Органы, исполняющие бюджет, ведут *реестры* всех предоставленных бюджетных кредитов по их получателям.

Бюджетная ссуда — это представляемые бюджету другого уровня бюджетные средства на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года.

Бюджетные ссуды расширяют возможности перераспределения средств в рамках бюджетной системы. За счет этих ссуд покрывается временная потребность в денежных средствах, вызванная временным шагом между поступлением доходов и финансированием расходов. Это так называемый кассовый разрыв.

Субсидии — это бюджетные средства, предоставляемые на условиях долевого финансирования целевых расходов в рамках бюджетной системы физическим и юридическим лицам.

Субвенции — это бюджетные средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основах на финансирование целевых расходов в рамках бюджетной системы или юридическим лицам.

**Субсидии и субвенции** юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями, а также гражданам-предпринимателям предоставляются из:

1) федерального бюджета в соответствии с федеральными целевыми программами и законами, на условиях и в порядке, которые определены федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

2) бюджетов субъектов РФ в соответствии с федеральными целевыми программами и законами, региональными целевыми программами и

законами субъектов РФ, на условиях и в порядке, которые определены законами субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год;

3) местных бюджетов в соответствии с федеральными целевыми программами и законами, региональными целевыми программами, законами субъектов РФ и решениями представительных органов местного самоуправления, на условиях и в порядке, которые определены правовыми актами органов местного самоуправления.

При нецелевом использовании в сроки, устанавливаемые органами исполнительной власти, а также в случаях неиспользования в установленные сроки субсидии и субвенции подлежат возврату в соответствующий бюджет.

Особое значение в бюджетных расходах имеют расходы на **финансирование бюджетных инвестиций**. Они предусматриваются соответствующим бюджетом при условии включения их в федеральную или региональную целевую программу либо в соответствии с решением Федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления.

Федеральные инвестиционные объекты, предусматривающие расходы более 200000 минимальных размеров оплаты труда, рассматриваются и утверждаются в составе федеральных целевых программ.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, означает возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных капиталов и имущества юридических лиц и оформляется участием Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в уставных капиталах таких юридических лиц.

Бюджетные инвестиции включаются в проект бюджета при наличии технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, проектно-сметной документации, плана передачи земли и сооружений, проекта договора между Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ или местного самоуправления и юридическим лицом об участии Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций. Созданные с привлечением бюджетных средств объекты производственного и непроизводственного назначения в эквивалентной части уставных капиталов и имущества передаются в управление соответствующим органам управления государственным или муниципальным имуществом.

### **9.3. Резервный фонд**

В расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы предусматривается создание *резервных фондов* органов исполнительной власти и местного самоуправления. Их размер не превышает 3% утвержденных расходов бюджета.

Средства резервных фондов расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году.

Орган исполнительной власти, местного самоуправления ежеквартально информирует орган законодательной или представительной

власти, представительный орган местного самоуправления о расходовании средств резервного фонда.

Федеральным бюджетом на очередной финансовый год предусматривается создание *Резервного фонда Президента РФ* в размере не более 1% утвержденных расходов федерального бюджета. Они расходуются на финансирование непредвиденных и дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ. Расходование средств Резервного фонда Президента РФ осуществляется на основании письменного распоряжения Президента РФ. Эти средства не могут быть направлены на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента РФ.

#### **9.4. Разграничение бюджетных полномочий в сфере финансирования**

Рассмотрим *разграничение бюджетных полномочий* в сфере финансирования расходов из бюджетов различных уровней.

1. Только из *федерального бюджета* финансируются следующие функциональные виды расходов:

- обеспечение деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, другие расходы на общегосударственное управление;
- функционирование федеральной судебной системы;
- осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах: финансирование межгосударственных соглашений и соглашений с международными финансовыми организациями, международного сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, взносы РФ в международные организации и др.;
- национальная оборона и обеспечение безопасности государства, конверсия оборонных отраслей промышленности;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- компенсации государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий; других социальных выплат из федерального бюджета;
- государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- государственная поддержка атомной энергетики; ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- исследование и использование космического пространства;
- содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти РФ;
- обслуживание и погашение государственного долга РФ;
- пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
- проведение выборов и референдумов РФ;
- федеральная инвестиционная программа.

2. Совместно за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов РФ и средств местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

- государственная поддержка отраслей промышленности, кроме атомной энергетики, строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;
- обеспечение правоохранительной деятельности, противопожарной безопасности;
- научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;
- социальная защита населения;
- охрана окружающей природной среды, охрана и воспроизводство природных ресурсов, гидрометеорологическая деятельность;
- предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- развитие федеративных и национальных отношений;
- обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ;
- обеспечение деятельности средств массовой информации;
- финансовая помощь другим бюджетам.

*Распределение и закрепление между бюджетами разных уровней бюджетной системы расходов производятся по согласованию соответственно органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ и утверждаются соответствующими законами о бюджетах либо по согласованию органа государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, расположенных на территории данного субъекта РФ.*

Порядок согласования распределения и закрепления расходов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ определяется Правительством РФ.

3. Из средств бюджетов субъектов РФ финансируются следующие функциональные виды расходов субъектов РФ:

- функционирование органов законодательной, представительной и исполнительной власти;
- обслуживание и погашение государственного долга;
- проведение выборов и референдумов;
- обеспечение реализации региональных целевых программ;
- формирование государственной собственности;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей;
- содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти;
- обеспечение деятельности средств массовой информации;
- оказание финансовой помощи местным бюджетам;
- прочие расходы, связанные с осуществлением полномочий субъектов РФ.

4. Только из средств местных бюджетов финансируются функциональные виды расходов:

- содержание органов местного самоуправления;

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

#### **9.5. Особенности расходов федерального бюджета на 1998 г.**

Расходы федерального бюджета на 1998 г. предусмотрены по разделам и подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета в следующих суммах:

	<i>Сумма, млн. руб.</i>	<i>% исполнения</i>
1	2	3
Расходы	499945,2	77,8
из них на:		
Государственное управление и местное самоуправление	12055688,4	80,3
Судебная власть	4453949,8	63,6
Международная деятельность	14496983,9	144,1
Национальная оборона	81765000,0	69,4
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	41616615,1	73,8
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	11157881,0	48,3
Промышленность, энергетика и	27438327,2	41,3

строительство		
Строительство, архитектура и градостроительство	18666695,2	26,3
Связанные иностранные кредиты	1000000,0	126,6
Сельское хозяйство и рыболовство	12017785,6	25,6
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	2929835,8	70,1
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	1521357,0	66,1
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	8474217,5	75,4
Образование	17253152,7	72,5
Культура, искусство и кинематография	3567818,2	35,5
Средства массовой информации	2011997,9	54,5
Здравоохранение и физическая культура	9424731,8	63,1
Социальная политика	35066011,2	103,6
Социальная помощь	16140529,5	95,5
Обслуживание государственного долга в том числе:	124135443,0	87,1
Обслуживание государственного внутреннего долга	81621528,0	82,4
Обслуживание государственного внешнего долга	42513915,0	96,1
Пополнение государственных запасов и резервов	6732765,0	53,9
Финансовая помощь бюджетам других уровней	51703792,0	94,5
Государственная финансовая поддержка завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности	2640000,0	71,8
Прочие мероприятия в области регионального развития	3500000,0	50,4
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	1921700,0	38,3
Мобилизационная подготовка экономики	771538,0	24,9
Исследование и использование космического пространства	3670357,0	42,1
Прочие расходы в том числе:	6420696,5	6,5
Резервные фонды	2300000,0	54,7
Проведение выборов и референдумов	449788,8	57,5
Бюджетные ссуды	13220042,0	18,3
Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам из них:	4059456,7	12,47
Залоговый фонд Бюджета развития	1200000,0	0,0

Российской Федерации		
Финансирование судебной власти	641200,0	0,0
Целевые бюджетные фонды	32078999,9	74,1

В ходе исполнения федерального бюджета Правительство РФ имеет право вносить изменения в ведомственную структуру расходов федерального бюджета в связи с передачей полномочий по финансированию отдельных учреждений, мероприятий или видов расходов.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ в 1998 г. формировался за счет 14% общего размера налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет, кроме доходов от таможенных пошлин, таможенных сборов и других таможенных платежей, а также доходов целевых бюджетных фондов.

В 1998 г. в пределах ассигнований, утвержденных по соответствующим разделам и подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета, производилось финансирование на условиях возвратности и платности следующих мероприятий:

- расходов на обеспечение агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией и приобретение племенного скота на основе договоров финансовой аренды — лизинга;
- расходов на сезонное кредитование предприятий и организаций агропромышленного комплекса;
- закупок сельскохозяйственной продукции в Федеральный продовольственный фонд на конкурсной основе в объеме потребностей, которые не могут быть обеспечены рыночными механизмами;
- расходов на сезонную закупку сырья и материалов для производства товаров народного потребления и товаров производственно-технического назначения текстильной и легкой промышленности;
- расходов на создание межсезонных запасов древесины, сырья и топлива для предприятий лесной промышленности;
- расходов на развитие межфермерской кооперации;
- расходов на осуществление высокоэффективных инвестиционных проектов, размещаемых на конкурсной основе;
- расходов на инвестиционные программы конверсии оборонной промышленности, инвестиционные проекты создания рабочих мест для высвобождаемых работников угольной отрасли, а также финансирование Федеральной целевой программы «Свой дом»;
- расходов на выполнение высокоэффективных прикладных научно-технических разработок.

Правительство РФ выдавало из федерального бюджета органам исполнительной власти субъектов РФ *беспроцентные бюджетные ссуды* на срок, не превышающий пределов финансового года, на следующие цели:

1) покрытие временных кассовых разрывов, возникающих в связи с несовпадением сроков возврата средств в региональные фонды государственной финансовой поддержки досрочного завоза продукции и товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности по ранее предоставленным ссудам и сроков закупки и завоза грузов в указанные районы и местности, — до 3000,0 млн. руб.;

2) покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов РФ.

В связи с продолжавшимся на протяжении 1998 г. бюджетным кризисом Правительство РФ предприняло ряд мер, направленных на исполнение бюджета исходя из реально сложившейся ситуации с исполняемостью бюджета.

После утверждения Правительством РФ поквартального распределения доходов, расходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета до федеральных органов исполнительной власти и других прямых получателей средств федерального бюджета были доведены *лимиты бюджетных обязательств* в структуре функциональной классификации расходов бюджетов на III—IV кварталы 1998 г. До органов, осуществляющих контроль за правильным и своевременным поступлением налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет, было доведено помесечное распределение доходов федерального бюджета. Утверждены на основе сводных возвратных лимитов бюджетных обязательств федеральных органов исполнительной, власти и других прямых получателей средств федерального бюджета и лимитов по организациям, находящимся в их ведении, сформированных в структуре функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов, поквартальное распределение доходов, расходов в структуре функциональной, ведомственной и экономической бюджетных классификаций расходов бюджетов и источников финансирования дефицита федерального бюджета — *бюджетная роспись*.

После утверждения росписи через систему органов Федерального казначейства Минфина РФ доведены до организаций, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти и других прямых получателей средств федерального бюджета, лимиты бюджетных обязательств, сформированные в структуре функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов.

Федеральные органы исполнительной власти и другие получатели средств федерального бюджета после получения утвержденных лимитов — бюджетных обязательств на III-IV кварталы 1998 г. довели их распределение до организаций, находящихся в их ведении; обеспечили получение от организаций, находящихся в их ведении и ведении других прямых получателей средств федерального бюджета, *возвратных лимитов* в структуре функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов и согласовали их в установленном порядке.

После согласования обеспечили представление в Минфин РФ *сводного возвратного лимита* бюджетных обязательств и лимитов по организациям, находящимся в их ведении и ведении других получателей средств федерального бюджета, сформированных в структуре функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов; при заключении контрактов на поставку продукции, работ, услуг и исполнении других обязательств за счет средств федерального бюджета исходили из доведенных Минфином РФ лимитов бюджетных обязательств.

Получатели средств федерального бюджета заключили договоры на закупку товаров, выполнение работ, услуг для федеральных нужд, принимали другие обязательства федерального бюджета в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств. При этом документы, подтверждающие принятие бюджетных обязательств

бюджетополучателями, представлялись в соответствующий орган Федерального казначейства.

Финансирование расходов федерального бюджета в соответствии с росписью осуществлялось органами Федерального казначейства исключительно на основании утвержденных смет расходов и других документов, согласованных с соответствующим федеральным органом исполнительной власти и другим получателем средств федерального бюджета, в пределах лимитов бюджетных обязательств.

*Минфину РФ предоставлено право* вносить по представлению федеральных органов исполнительной власти и других получателей средств федерального бюджета изменения в:

1) ведомственную структуру расходов федерального бюджета — в связи с передачей полномочий по финансированию отдельных учреждений, мероприятий или видов расходов;

2) распределение расходов по классификациям целевых статей, видов расходов федерального бюджета и экономической классификации расходов бюджетов РФ, в том числе в связи с возмещением в счет текущего финансирования по предписаниям Минфина РФ и Счетной палаты РФ бюджетных средств, израсходованных получателями незаконно или не по целевому назначению, а также необходимостью уплаты таможенных платежей при осуществлении получателями средств федерального бюджета внешнеэкономических операций;

3) роспись в связи с определением источников финансирования кредиторской задолженности, в том числе по согласованию с Минэкономки РФ в части государственного оборонного заказа и Федеральной адресной инвестиционной программы.

Для обеспечения исполнения федерального бюджета и полноты мобилизации в нем финансовых ресурсов при нарушении отдельными субъектами РФ и закрытыми административно-территориальными образованиями установленных законодательством порядка зачисления налогов и других доходов в федеральный бюджет, порядка осуществления закупки товаров, оплаты работ и услуг для государственных нужд:

1) приостанавливается финансирование из средств федерального бюджета федеральных программ и мероприятий, осуществляемых на территориях соответствующих субъектов РФ, а также передача средств по взаимным расчетам, трансфертам, субвенциям и дотациям, бюджетным ссудам и кредитам;

2) прекращается выдача лицензий на экспорт;

3) приостанавливается поставка продукции, поступающей централизованно из государственных ресурсов.

*Органы исполнительной власти субъектов РФ* представляют два раза в год, не позднее 20-го числа месяца, следующего за отчетным полугодием, в Министерство труда и социального развития РФ следующую информацию:

1) об условиях оплаты труда работников бюджетной сферы, предусмотренных законами и другими нормативными правовыми актами субъектов РФ сверх установленных федеральными законами, решениями Президента РФ и Правительства РФ;

2) о размерах льгот и компенсаций населению, предусмотренных законами и другими нормативными правовыми актами субъектов РФ сверх

установленных федеральными законами, решениями Президента РФ и Правительства РФ.

В свою очередь *Министерство труда и социального развития РФ* представляет два раза в год, не позднее 20-го числа месяца, следующего за отчетным полугодием, в Минфин РФ и Минэкономики РФ указанную выше информацию в обобщенном виде по субъектам РФ; проводит выборочные проверки условий оплаты труда работников бюджетной сферы и размеров льгот и компенсаций населению, выплачиваемых из бюджетов субъектов РФ, и информацию о результатах проверок представляло в Минфин РФ.

Минфин РФ перераспределяет дотации, выделяемые из федерального бюджета бюджетам закрытых административно-территориальных образований, на территориях которых находятся объекты Министерства РФ по атомной энергии и Минобороны РФ, по результатам исполнения доходной части соответствующих бюджетов закрытых административно-территориальных образований.

Минфин РФ выдает в случае необходимости из федерального бюджета органам исполнительной власти субъектов РФ беспроцентные бюджетные ссуды на срок, не превышающий пределов финансового года, на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов РФ, и временных кассовых разрывов, возникающих в связи с несовпадением сроков возврата средств в региональные фонды государственной финансовой поддержки досрочного завоза продукции и товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности по ранее предоставленным ссудам и сроков закупки и завоза грузов в эти районы и местности.

За несоблюдение сроков возврата и при использовании не по целевому назначению средств федерального бюджета, предоставленных органам исполнительной власти субъектов РФ, Минфин РФ сокращает или прекращает предоставление органам исполнительной власти субъектов РФ всех видов финансовой помощи, производит погашение задолженности субъекта РФ путем обращения взыскания на взаимные расчеты, трансферты и на основе заключенных соглашений на другие средства, получаемые органами исполнительной власти субъектов РФ из федерального бюджета, с последующим отражением этих операций в федеральном бюджете и уведомлением субъекта РФ о произведенной операции для принятия последним мер по обеспечению выполнения принятых обязательств.

Бюджетные ассигнования, получаемые в 1998 г. федеральными органами исполнительной власти, другими получателями средств федерального бюджета и субъектами РФ в пределах установленных лимитов государственных инвестиций, направлялись в первую очередь на погашение образовавшейся в 1997 г. кредиторской задолженности по Федеральной инвестиционной программе.

В 1998 г. был отменен льготный порядок распределения дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, а также доходов от сдачи в аренду федерального имущества, установленного для отдельных предприятий и организаций.

Минфин РФ по согласованию с Центральным банком РФ заключил генеральное соглашение об обслуживании счетов органов Федерального казначейства учреждениями ЦБ РФ и уполномоченными кредитными

организациями в условиях финансирования распорядителей средств через лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства.

## ГЛАВА 10

### *Бюджет развития* и инвестиционный процесс

Бюджет развития — составная часть бюджета, обеспечивающая целевое инвестиционное бюджетное финансирование и предусматривающая механизм выделения бюджетных ассигнований на инвестиционные цели.

К *источникам формирования* бюджета развития относятся:

- связанные иностранные инвестиционные кредиты под гарантии Правительства РФ;

- фиксированная доля поступлений в бюджет от реализации всех форм государственных долговых обязательств на внутренних и внешних рынках.

В составе бюджета развития учитываются:

- связанные иностранные инвестиционные кредиты, распределяемые на конкурсной и возвратной основе;

- средства из источников внутреннего заимствования;

- доля средств от приватизации;

- доля в обязательствах РФ, номинированных в иностранной валюте, — евробонды.

Через бюджет развития осуществляется выделение *государственных гарантий*, которые могут гарантировать до 40% рисков частных соинвесторов, участвующих в проектах бюджета развития собственными средствами.

Важнейшими принципами выделения *государственных инвестиций* через бюджет развития являются:

- 1) высокая экономическая эффективность реализуемых проектов;

- 2) исключительно долевого характера финансирования и диверсификация риска государства с частным капиталом;

- 3) конкурсность, срочность, возвратность и платность выделяемых на инвестиционные нужды средств.

Повышению эффективности расходования инвестиционных средств через бюджет развития способствуют:

- 1) конкурсное размещение государственных инвестиционных ресурсов для реализации проектов, выдвигаемых предприятиями, с учетом максимального межотраслевого и мультипликативного эффекта;

- 2) развитие системы государственных гарантий под высокоэффективные и быстрокупаемые проекты для привлечения капитала кредитно-финансовых институтов и других инвесторов, включая иностранных, и с этой целью — принятие государством на себя части инвестиционных рисков, в том числе их диверсификация с частным капиталом;

- 3) предоставление средств предприятиям, не имеющим просроченной задолженности по ранее предоставленным из федерального бюджета средствам на возвратной основе;

4) безусловное направление сумм, поступающих в виде возврата выданных ранее средств и начисленных по ним процентов в бюджет развития.

В целях обеспечения *контроля за целевым использованием* государственных средств бюджета развития, своевременным и полным возвратом предоставленных средств необходимо:

1) разделение функций расчетного банка — агента, обслуживающего проект, и банка-соинвестора, участвующего в реализации проекта собственными средствами;

2) запрет на перечисления средств бюджета развития на счета заемщиков или банков-соинвесторов; обязательное проведение заемщиком, победившим в инвестиционном конкурсе, тендера среди поставщиков товаров и услуг, необходимых для реализации проекта; составление по результатам тендера графика платежей, обязательного к исполнению расчетным банком-агентом;

3) заключение с предприятием — заемщиком кредитного соглашения, в котором определяется конкретное целевое использование выделенных средств; указываются залоговые обязательства и другие виды обеспечения возврата заемных средств, сроки возврата основного долга и проценты за пользование средствами, ответственность заемщиков и другие условия для осуществления надлежащего контроля за целевым использованием выделенных средств;

4) открытие заемщиком блокированного накопительного счета для зачисления предприятием полученной выручки от производственной или коммерческой деятельности; режим такого счета позволяет обеспечивать своевременное погашение задолженности предприятия-заемщика перед бюджетом и частными соинвесторами;

5) предоставление гарантии банка о возврате заемных средств;

6) платежные обязательства субъекта РФ по возмещению затрат федерального бюджета;

7) заключение договора о предоставлении в залог принадлежащего предприятию-заемщику имущества с целью его возможной реализации в случае неспособности заемщика использовать свои обязательства перед федеральным бюджетом согласно кредитному соглашению;

8) взимание штрафа за нецелевое использование и несвоевременный возврат средств бюджета развития.

Бюджет развития реализует цели среднесрочной правительственной программы. Этому, в частности, способствует:

- обеспечение его направленности на решение неотложных задач восстановления экономики;
- обеспечение преемственности среднесрочного и годового бюджета развития, на принципах индикативного бюджетного планирования;
- расширение финансовой базы бюджета развития, в том числе путем мобилизации дополнительных источников пополнения его доходов, развития механизмов синдицированного кредитования и реинвестирования получаемых доходов.

Рассмотрим *механизм финансирования государственных инвестиций* за счет средств федерального бюджета на возвратной основе.

Заемщик, победивший в конкурсе на предоставление государственных инвестиционных ресурсов за счет средств бюджета развития, проводит

*тендер* среди поставщиков товаров и услуг, необходимых для реализации проекта. В состав тендерной комиссии в обязательном порядке входят заемщик и все кредиторы проекта. Голоса между членами тендерной комиссии распределяются в процентном отношении от их доли финансирования проекта. По результатам тендера составляется график платежей, который сообщается банку-агенту.

Расчетно-кассовое обслуживание исполнения бюджета осуществляется через специальные счета с особым режимом, открываемые Минэкономки России в банках-агентах, уполномоченных на обслуживание таких счетов.

По результатам тендера Минэкономки России заключает договор с победителем на осуществление функции банка-агента по расчетно-кассовому обслуживанию специального счета с особым режимом. Обязательными условиями такого договора являются:

1) обеспечение консолидации средств проекта, перечисляемых заемщиком, соинвесторами и Минэкономки России из средств бюджета развития на едином блокируемом *специальном счете с особым режимом*. Зачисление средств со счета бюджета развития Минэкономки России осуществляется в день платежа после зачисления средств соинвестора и заказчика;

2) обеспечение выполнения утвержденного графика платежей всеми участниками проекта и ответственность за задержку в предоставлении Минэкономки России информации о нарушении сроков;

3) ответственность банка-агента собственными средствами за нецелевое или несогласованное с Минэкономки России использование средств, находящихся на специальном счете бюджета развития с особым режимом, а также за любую задержку в исполнении согласованных в установленном порядке платежей сроком более чем на один банковский день и любое нарушение согласованных в установленном порядке условий особого режима специального счета бюджета развития.

*Специальный счет бюджета развития с особым режимом имеет следующие особенности:*

1) спецсчет открывается Минэкономки России в банке-агенте для аккумулирования всех средств, необходимых для реализации проекта, победившего в конкурсе, перечисляемых всеми участниками проекта: предприятием-заемщиком, банками-кредиторами и государством в лице Минэкономки России;

2) банк-агент обеспечивает официальное уведомление Минэкономки России оговоренным способом о поступлении средств, соответствующих очередному этапу в соответствии с утвержденным графиком, от заемщика и кредитора на спецсчет в течение одного банковского дня с момента зачисления суммы каждого из платежей на корреспондентский счет банка, одновременно блокируя поступившие средства на спецсчете;

3) Минэкономки России по получении информации о своевременном выполнении всеми участниками проекта графика платежей перечисляет соответствующую долю кредитных ресурсов в соответствии с утвержденным графиком платежей на спецсчет, далее банк-агент после зачисления суммы платежа от Минэкономки России на свой корреспондентский счет обеспечивает перечисление всей суммы, предусмотренной графиком очередного платежа, на счет победившего в тендере поставщика товаров, необходимых для реализации проекта;

4) в случае задержки кем-либо из участников проекта перечисления своей доли более чем на один банковский день по отношению к утвержденному графику платежей банк-агент информирует об этом Минэкономике России;

5) Минэкономике России принимает решение о целесообразности дальнейшего финансирования проекта и уведомляет банк-агент об изменении, согласованном со всеми участниками проекта, графика платежей либо о приостановлении реализации проекта, разблокировке уже поступивших на спецсчет проекта средств и возвращении их плательщикам;

6) банк-агент не может совершать какие-либо операции по спецсчету, не отраженные в согласованном графике платежей или изменениях к нему, доводимых до банка-агента Минэкономике России в установленном порядке.

Банк-агент отвечает собственными средствами за проведение любых операций по спецсчету, не соответствующих утвержденному графику.

## ГЛАВА 11

### **Сбалансированность бюджетов. Дефицит. Профицит**

#### **11.1. Общие принципы**

В процессе составления, утверждения и исполнения бюджетов может иметь место сбалансированность доходов и расходов, превышение расходов над доходами — дефицит бюджета либо превышение доходов над расходами — профицит бюджета.

Федеральный бюджет, бюджет субъекта **РФ**, местный бюджет составляются и утверждаются *без профицита*. Если в процессе составления или рассмотрения проекта бюджета обнаруживается профицит бюджета, до утверждения бюджета осуществляется его сокращение в следующей последовательности:

- сокращается привлечение доходов от продажи государственной или муниципальной собственности; для федерального бюджета — сокращается привлечение доходов от реализации государственных запасов и резервов;
- предусматривается направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств;
- увеличиваются расходы бюджета.

В случае профицита могут быть сокращены налоговые доходы бюджета.

Под *первичным профицитом* понимается превышение доходов над расходами без учета расходов на обслуживание государственного долга. В этом случае обслуживание государственного долга превышает сумму дефицита бюджета.

Для финансирования *дефицита бюджета* предусматриваются альтернативные источники его покрытия. Это прежде всего *заемные средства*, привлекаемые с денежного, кредитного или финансового рынков.

При принятии бюджета на очередной финансовый год с дефицитом законом об этом бюджете утверждаются источники его финансирования. Текущие расходы бюджета субъекта РФ, местного бюджета не могут

превышать объем доходов бюджета субъекта РФ, объем доходов местного бюджета.

Размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга РФ. Размер дефицита бюджета субъекта РФ не может превышать 15% объема доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального бюджета.

Поступления из источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ направляются только на финансирование инвестиционных расходов и не могут быть использованы для финансирования расходов на обслуживание и погашение долга субъекта РФ.

Размер дефицита местного бюджета не может превышать 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ. Поступления из источников финансирования дефицита местного бюджета направляются только на финансирование инвестиционных расходов и не могут быть использованы для финансирования расходов на обслуживание и погашение муниципального долга.

## **11.2. Источники финансирования дефицита бюджета**

Источники финансирования дефицита бюджета утверждаются органами законодательной власти в законе о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств. Кредиты Банка России, а также приобретение Банком России долговых обязательств РФ, субъектов РФ, муниципальных образований при их первичном размещении не служат источниками финансирования дефицита бюджета.

Рассмотрим источники финансирования дефицитов бюджетов различных уровней.

Источниками финансирования *дефицита федерального бюджета* являются:

1) внутренние источники — кредиты, полученные Российской Федерацией от кредитных организаций в национальной валюте; государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени РФ; бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

2) внешние источники следующих видов — государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени РФ; кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте.

Источниками финансирования *дефицита бюджета субъекта РФ* являются внутренние источники в следующих формах:

1) государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта РФ;

2) бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

3) кредиты, полученные от кредитных организаций. Источниками финансирования *дефицита местного бюджета* могут быть внутренние источники в следующих формах:

- 1) муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;
- 2) бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- 3) кредиты, полученные от кредитных организаций.

До последнего времени бюджетная классификация, применяемая в Российской Федерации, принципиально отличалась от норм международных стандартов. Поэтому для приведения федерального бюджета в сопоставимый вид с показателями бюджетов других стран требовалась дополнительная корректировка данных. Кроме того, нарушалась логика в исследовании бюджетных потоков.

Федеральный бюджет на 1998 г. был впервые составлен с учетом перехода на расчет дефицита по международной методологии. Это означало изменение порядка балансирования доходов и расходов, источников внутреннего и внешнего финансирования, отражения дефицита бюджета и учета расходов на погашение и обслуживание государственного долга. Если рассматривать этот вопрос с позиций бюджетных потоков, то те из них, которые связаны с привлечением средств и их погашением, полностью выводятся из потоков, непосредственно связанных с доходами и расходами текущего финансового года.

С позиций бюджетной классификации, а именно классификации источников внутреннего финансирования дефицита бюджета РФ, по строке «Государственные ценные бумаги» начиная с 1998 г. отражается сальдо привлечения средств и погашения основной суммы долга без выплаты процентов. Это приводит к росту общего показателя источников внутреннего финансирования на сумму выплачиваемых процентов и дисконта.

В соответствии с федеральным бюджетом на 1998 г. в расходах по статье «Обслуживание государственного долга» отражаются только процентные платежи по внутренним и внешним заимствованиям:

- обслуживание внутреннего долга — 81,6 (факт. — 67,3) млрд. руб.;
- обслуживание внешнего долга — 42,5 (факт. — 40,9) млрд. руб.;
- всего — 124,1 (факт. — 108,2) млрд. руб.

Дефицит федерального бюджета на 1998 г. составлял по федеральному закону 132,4 млрд. руб., фактически 86,5 млрд. руб., включая источники внутреннего 105,8 (факт. — 3,7) млрд. руб. и внешнего финансирования 26,6 (факт. — 90,2) млрд. руб.

Источники внешнего финансирования в 1998 г. сложились фактически значительно больше, чем сумма, направляемая на обслуживание внешнего долга. Разница — 49,3 млрд. руб., а источники внутреннего финансирования оказались меньше, чем сумма, направляемая на обслуживание внутреннего долга, на 71,0 млрд. руб. Сальдо между ними в 21,7 млрд. руб. образует разницу между источниками финансирования дефицита бюджета и средствами, направляемыми на обслуживание государственного внутреннего и внешнего долга. Источники финансирования дефицита федерального бюджета составили в 1998 г. 3,6% ВВП.

Рассмотрим некоторые *особенности источников финансирования бюджета 1998 г.*

Основная *особенность внутренних источников* связана с тем, что Правительство РФ постепенно увеличивает сроки заимствования на

внутреннем рынке, что приводит к общей реструктуризации задолженности и изменению соотношения государственных ценных бумаг с различными сроками погашения. Однако на 1998 г. не ставилась задача введения в обращение значительного объема долгосрочных бумаг. Поэтому в целом рынок государственных ценных бумаг РФ оставался ограниченно диверсифицированным. Речь шла по-прежнему о средне- и краткосрочных государственных облигациях. Очевидно, что долгосрочные бумаги требуют гарантий стабильности в политической и экономической областях, что означает поддержание минимальных рисков вложений на длительную перспективу.

Следует обратить внимание на то, что в 1997 г. значительно перевыполнялся план внутренних заимствований по ГКО. Так, если в законе о бюджете предполагалось привлечь с рынка 258,3 млрд. руб., то исполнение — 347,5 млрд. руб., что выше плана в 1,35 раза. Это увеличило нагрузку на бюджет 1998 г. в части обслуживания накопленной задолженности, затруднило поддержание ее ликвидности и сократило сумму, учитываемую в источниках финансирования бюджетного дефицита. Вопросы финансового кризиса рассматривались выше (гл. 2).

В части среднемесячных бумаг в 1998 г. лидирующее положение занимали ОФЗ с переменным купоном, объявляемым за неделю до начала купонного периода. Срок заимствования по ним — от двух лет, что позволило перенести часть расходов по обслуживанию на более поздний срок, вывести за рамки 1998 г.

Облигации федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД) относятся к бумагам со сроком обращения до десяти лет. Основная проблема по ним — размещение на приемлемых для эмитента и инвесторов условиях. Спрос на них был невысок, так как спекулятивная составляющая в них минимальна.

Относительно невелик и рынок облигаций государственного сберегательного займа. Облигации государственных нерыночных займов также относятся к бумагам со сроком обращения от одного года до десяти лет.

*Внешние источники* финансирования бюджетного дефицита обеспечивают поступление иностранной валюты в бюджет на финансирование текущих расходов и импортных закупок оборудования. При этом большое значение имеют диверсификация источников внешних заимствований, соотношение доходности внутренних и внешних займов, сроки и условия привлечения средств. Улучшению структуры внешних заимствований в значительной степени способствует получение Россией кредитных рейтингов ведущих специализированных международных организаций. В свою очередь их показатели зависят от политических и экономических рисков для потенциальных внешних инвесторов, а влияют они прежде всего на условия размещения займов, которые при определенных обстоятельствах могут быть лучше, чем условия размещения внутренних займов. Однако внешние заимствования сопряжены с необходимостью поддержания такой структуры платежного баланса, когда валютные поступления в каждый конкретный отрезок времени достаточны для своевременного выполнения обязательств по займам. А это может создать дополнительные сложности при регулировании валютного курса российского рубля.

В 1998 г. оставался высоким удельный вес заимствований России у Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития. В то же время заимствования производились и на международном рынке капитала. Это важно для включения России в международные валютные потоки, обеспечения в перспективе свободной конвертируемости национальной валюты. Кроме того, это важно и для выполнения обязательств по займам, связанным с погашением накопленного ранее основного внешнего долга. В соответствии с международной методологией в составе источников внешнего финансирования дополнительно учитываются расходы, связанные с погашением основной суммы внешнего государственного долга. Эти расходы составляют 50% суммы привлекаемых внешних займов. Поэтому непосредственно на покрытие бюджетного дефицита в 1998 г. была направлена только половина всех внешних валютных заимствований.

### 11.3. Особенности федерального бюджета 1999 г.

В бюджете на 1999 г. в качестве *основных целей экономической политики* предусмотрено:

- преодоление последствий финансового кризиса, поддержание уровня жизни населения и обеспечение функционирования реального сектора экономики;
- прекращение спада экономики и обеспечение экономического роста;
- стабилизация кредитно-денежной системы и курса рубля; снижение налоговой нагрузки, создание льготных условий для производственного инвестирования, повышение уровня собираемости налогов;
- осуществление реструктуризации государственного долга РФ; минимизация государственных заимствований РФ на финансовых рынках и сокращение дефицита федерального бюджета;
- снижение неплатежей, сокращение неденежных форм расчетов;
- переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- полное исполнение государством своих обязательств, предусмотренных федеральным бюджетом;
- обеспечение превышения доходов федерального бюджета над его расходами, кроме расходов на обслуживание государственного долга РФ в размере 1,64% ВВП. Расходы федерального бюджета на 1999 г. составили по закону 575,05 млрд. руб. и доходы — 473,68 млрд. руб. Прогнозируемый объем ВВП — 4 000 млрд. руб. и уровень инфляции — 30,0%.

Предельный размер дефицита федерального бюджета установлен в сумме 101,37 млрд. руб., или 2,54 % объема ВВП. На покрытие дефицита бюджета предполагается направлять:

- доходы от эмиссии государственных ценных бумаг;
- доходы от приватизации государственного имущества;
- сумму превышения доходов над расходами по государственным запасам драгоценных металлов и драгоценных камней;
- кредиты международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, банков и фирм;
- средства от покупки Центральным банком РФ облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом.

Предельный размер государственных кредитов, предоставляемых в 1999 г. Российской Федерацией иностранным государствам, кроме государств — участников СНГ, предусматривается в сумме 400,0 млн. долл. США, а государствам — участникам СНГ — 500,0 млн. руб., в том числе Республике Беларусь — до 250,0 млн. руб. Взнос РФ в бюджет Союза Беларуси и России составит 520,0 млн. рублей.

Доходы федерального бюджета на 1999 г. формируются за счет:

- налога на прибыль (доход) предприятий и организаций — по установленным ставкам;
- подоходного налога с физических лиц — по установленным ставкам;
- налога на игорный бизнес — по установленным ставкам;
- налога на добавленную стоимость на товары, работы, услуги, производимые на территории РФ, — в первом квартале 1999 г. в размере 75% доходов, а с 1 апреля 1999 г. — в размере 85% доходов;
- налога на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию РФ, на драгоценные металлы и драгоценные камни, отпускаемые из Госфонда драгметаллов и драгкамней РФ, — в размере 100% доходов;
- акцизов на нефть, природный газ, легковые автомобили, бензин автомобильный, спирт этиловый из всех видов сырья, кроме пищевого, — в размере 100% доходов; акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья, водку и ликероводочные изделия, спиртосодержащие растворы, производимые на территории РФ, — в размере 50% доходов;
- акцизов на товары, ввозимые на территорию РФ, — в размере 100% доходов;
- лицензионных и регистрационных сборов;
- налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, — в размере 60% доходов;
- единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности — по нормативам; налога на операции с ценными бумагами — в размере 100% доходов;
- платежей за пользование недрами — по нормативам;
- платежей за пользование лесным фондом — в размере 40% доходов;
- платы за пользование водными объектами — в размере 40% доходов;
- земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков и земли сельскохозяйственного назначения в частях, аккумулируемых в федеральном бюджете;
- платы за различные виды вредного воздействия на окружающую среду — в размере 10% доходов;
- таможенных пошлин, таможенных сборов и других таможенных платежей, доходов от внешнеэкономической деятельности — в размере 100% доходов;
- государственной пошлины;
- дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, доходов от сдачи в аренду федерального имущества; прибыли Центрального банка РФ; консульского сбора, взимаемого на территории РФ, в рублевом исчислении;
- прочих налогов, сборов, пошлин и других платежей, подлежащих зачислению в федеральный бюджет.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ в 1999 г. формируется за счет 14% общего объема налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет, кроме доходов, контроль за поступлением которых осуществляет Государственный таможенный комитет РФ.

Исполнение Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ производится пропорционально долям, предусмотренным законом, по мере фактического поступления доходов в федеральный бюджет, за счет которых формируется фонд, и с учетом возникающих в процессе исполнения федерального бюджета взаимных расчетов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ.

В составе расходов федерального бюджета образован *Фонд целевых субвенций*, средства которого направляются на:

1) обеспечение финансовой поддержки жизнеобеспечения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства;

2) оказание дополнительной финансовой помощи высокودотационным субъектам РФ и компенсацию потерь в связи с введением новой методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ;

3) финансирование программ по развитию регионов;

4) компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока, а также регионам по принятым решениям Правительства РФ как целевые субвенции.

На 1999 г. предусмотрены зачеты встречных требований, в том числе оформленные гарантийными обязательствами бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета.

Верхний предел государственного внутреннего долга РФ на 1 января 2000 г. установлен:

- по долговым обязательствам РФ — в сумме 648,3 млрд. руб.;
- по целевым долговым обязательствам РФ — в сумме 30 млрд. долговых рублей.

В целях своевременного осуществления неотложных платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга РФ предусмотрено привлекать кредиты Внешэкономбанка и Внешторгбанка для расчетов по государственному внешнему долгу РФ за счет перечисления Центральным банком РФ средств в иностранной валюте этим банкам.

Предельный размер государственных внешних заимствований РФ на 1999 г. установлен в сумме 9,5 млрд. долл. США.

В составе федерального бюджета на 1999 г. предусмотрен Бюджет развития РФ в объеме 20,78 млрд. руб. Отчисления в Бюджет развития РФ фактически полученных доходов за предыдущий месяц и зачисляются в доход федерального бюджета с последующим их направлением в Российский банк развития.

## ГЛАВА 12

### Межбюджетные отношения и бюджетные трансферты

## 12.1. Содержание межбюджетных отношений

Межбюджетные отношения представляют собой совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса.

Совокупность межбюджетных отношений основывается на *бюджетном федерализме*.

Межбюджетные отношения базируются на следующих принципах:

- распределение и закрепление расходов и доходов бюджетов по уровням бюджетной системы;
- равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований;
- равенство всех бюджетов во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

Отдельные виды расходов могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ путем включения соответствующих норм в федеральный закон о федеральном бюджете. В аналогичном порядке отдельные виды расходов бюджетов субъектов РФ могут передаваться из бюджета субъекта РФ местным бюджетам.

Финансовые ресурсы, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, не относящихся к предметам ведения Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, передаваемые из соответствующего бюджета, предусматриваются в бюджете, из которого передаются расходы, как отдельный вид расходов бюджета и учитываются отдельно по каждому передаваемому виду расходов. Средства, переданные федеральному бюджету, бюджету субъекта РФ, местному бюджету в качестве обеспечения отдельных государственных полномочий, учитываются в соответствующем бюджет как доход в форме *безвозмездных перечислений*.

В течение финансового года органы законодательной, представительной и исполнительной власти, представительные органы местного самоуправления не могут принимать решений, приводящих к увеличению расходов бюджетов либо снижению доходов бюджетов других уровней бюджетной системы, без внесения изменений и дополнений в соответствующие законы о бюджетах, компенсирующих увеличение расходов, снижение доходов.

С целью реализации принципа равенства бюджетов субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом необходимо установление единых для всех субъектов РФ нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов РФ и единого порядка уплаты федеральных налогов и сборов.

Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, являющиеся

основой для расчета финансовой помощи субъектам РФ из федерального бюджета, определяются на основе единой методики с учетом социально-экономических, географических, климатических и других особенностей субъектов РФ.

Соглашения между Российской Федерацией и субъектом РФ, содержащие нормы, нарушающие единый порядок взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, и другие положения, установленные бюджетным кодексом, федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, являются недействительными.

*Финансовая помощь из федерального бюджета* бюджетам субъектов Российской Федерации имеет следующие формы:

- *дотации* или *субвенции* на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- *субвенции* на финансирование отдельных целевых расходов.

Субъект РФ, получающий финансовую помощь из федерального бюджета, принимает на себя определенные обязательства.

Финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта РФ, предоставляемая на *выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности*, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты. Перечень, виды и количественные значения минимальных государственных социальных стандартов устанавливаются федеральным законом и определяются возможностями консолидированного бюджета РФ. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности устанавливаются Правительством РФ. Составление и исполнение бюджетов основано на приоритетном финансировании расходов, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов при безусловном исполнении долговых обязательств.

Порядок предоставления и расчета конкретных размеров финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности определяется федеральным законом.

Субвенции бюджетам субъектов РФ предоставляются на *финансирование расходов, имеющих целевой характер*, в том числе:

- расходов по федеральным целевым программам, капитальных расходов;
- расходов, передаваемых из бюджетов других уровней бюджетной системы;
- других целевых расходов.

Субъекты РФ привлекают *целевые бюджетные ссуды* на финансирование кассовых разрывов, связанных с сезонным характером затрат либо сезонным характером поступлений доходов, на срок до шести месяцев на возмездных и безвозмездных условиях. Цели предоставления таких ссуд, условия оплаты и возврата целевых бюджетных ссуд субъектам РФ определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Если предоставленные бюджетные ссуды не погашены до конца финансового года, остаток непогашенной ссуды погашается за счет средств финансовой помощи, оказываемой бюджету субъекта РФ из федерального бюджета в очередном финансовом году. Если

бюджет субъекта РФ не получает финансовой помощи из федерального бюджета в очередном финансовом году, непогашенная часть бюджетной ссуды погашается за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, зачисляемых и бюджет субъекта РФ.

Уполномоченный орган государственной власти Российской Федерации имеет право на проведение *ревизии бюджета субъекта РФ*, получающего финансовую помощь из федерального бюджета. При получении субъектом РФ финансовой помощи в объеме, превышающем 50% расходов его консолидированного бюджета, ревизия бюджета субъекта РФ проводится в обязательном порядке.

Ревизия бюджета субъекта РФ проводится контрольным органом Минфина и Счетной палатой РФ.

***Финансовая помощь из бюджета субъекта РФ*** местному бюджету может быть оказана в следующих формах:

- на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью финансирования минимальных государственных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на органы местного самоуправления;
- субвенции на финансирование отдельных целевых расходов;
- другие формы, предусмотренные бюджетным законодательством субъекта РФ.

Местному бюджету могут быть предоставлены бюджетные ссуды из бюджета субъекта РФ на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местного бюджета.

Порядок предоставления и расчет финансовой помощи на *выравнивание уровня социально-экономического развития* определяются законом субъекта РФ. Порядок предоставления и расчет субвенций на *финансирование целевых расходов* местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ определяются законом субъекта РФ. Порядок и условия предоставления бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ определяются органом исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с бюджетным кодексом и законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год.

Уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ вправе *провести ревизию местного бюджета*, получающего финансовую помощь из бюджета субъекта РФ. Ревизию бюджета муниципального образования может проводить орган финансового контроля исполнительной власти или контрольный орган субъекта РФ. Заключение контрольного органа заслушивается при рассмотрении законодательным или представительным органом субъекта РФ проекта бюджета субъекта РФ. Если местному бюджету предоставляется финансовая помощь в объеме, превышающем 30% расходов местного бюджета, финансовый орган субъекта РФ может поставить в качестве условия предоставления финансовой помощи исполнение местного бюджета органом, исполняющим бюджет субъекта РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют контроль за расходованием средств, поступивших в местные бюджеты из бюджетов субъектов РФ.

Федеральным законом о федеральном бюджете может быть предусмотрена финансовая помощь местным бюджетам на финансирование целевых расходов, предусмотренных федеральными целевыми программами

либо федеральными законами. Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют контроль за расходованием средств, поступивших в местные бюджеты из бюджетов субъектов РФ.

**Формирование бюджета закрытого административно-территориального образования (ЗАТО)** имеет свои особенности:

1) в доходы бюджета ЗАТО в полном объеме направляются все виды федеральных, региональных и местных налогов и другие поступления, аккумулируемые на его территории;

2) при недостаточности собственных и регулируемых доходов бюджету ЗАТО выделяются из федерального бюджета дотации на финансирование расходов, связанных с функционированием органов местного самоуправления. Размер дотаций утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

3) превышение доходов над расходами бюджета ЗАТО не подлежит изъятию в бюджеты других уровней бюджетной системы.

Исполнение бюджета ЗАТО производится Федеральным казначейством РФ. Дополнительные льготы по налогам и сборам юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах ЗАТО, предоставляются органами местного самоуправления соответствующих образований по согласованию с Минфином РФ.

## **12.2. Трансформация межбюджетных отношений**

Принципы действующей в настоящее время системы межбюджетных отношений были созданы в 1994 г. Они обеспечили переход от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам РФ к единым правилам ее распределения. В качестве основы для расчетов бюджетные расходы 1991 г. использовались с последующим их доведением до года, принимаемого за базовый по доходам, но это привело к усилению субъективизма при принятии конкретных решений об объемах финансирования.

К негативным можно также отнести следующие моменты:

1) система не создавала в полной мере условия для обоснования закрепления расходных полномочий для каждого уровня бюджетов;

2) трансферты из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) стали преобладающей формой финансовой поддержки из федерального бюджета, устранив альтернативные варианты решения проблемы бюджетной обеспеченности регионов. В целом отсутствовал комплексный подход к выравниванию социально-экономического развития регионов с учетом целевых федеральных программ;

3) в системе межбюджетных отношений не уделялось должного внимания институциональным реформам, направленным на сокращение бюджетных расходов;

4) отсутствует должная заинтересованность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов;

5) отсутствует нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах;

6) не решается главная проблема по сокращению дотационности бюджетов субъектов РФ, устранению необоснованных встречных финансовых потоков;

7) трансферты из ФФПР касаются лишь текущих расходов и не влияют на территориальное перераспределение государственных инвестиций;

8) нерешенность проблем межбюджетных отношений влияет на усиление противоречий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ, а последних — с органами местного самоуправления.

Рассмотрим *концепцию реформирования межбюджетных отношений*, разработанную и представленную Правительством РФ на период 1999 — 2001 гг.

Реформа межбюджетных отношений направлена на решение следующих задач:

- повышение эффективности использования и управления финансовыми ресурсами бюджетной системы;
- выравнивание возможностей реализации минимального уровня социальных гарантий, финансируемых из бюджетов всех уровней;
- создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов.

*Основу межбюджетных отношений составляют следующие принципы:*

- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных взаимоотношений;
- самостоятельность бюджетов разных уровней;
- законодательное разграничение расходных полномочий и ответственности и доходных источников между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований;
- объективно обусловленное адекватное перераспределение средств между бюджетами в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;
- единство бюджетной системы.

Для устранения существующих недостатков и реформирования межбюджетных отношений необходимы:

1) повышение эффективности функционирования региональных бюджетных систем, оздоровление региональных финансов;

2) сокращение дотационности и количества дотационных территорий;

3) минимизация встречных финансовых потоков;

4) обусловленность выделения средств и повышение контроля и ответственности за их использование регионами;

5) обеспечение дополнительной финансовой поддержки высокодотационных территорий;

6) создание механизмов выборочной инвестиционной поддержки территорий;

7) использование режимов совместного финансирования за счет средств федерального и бюджетов субъектов РФ для реализации отдельных программ и проектов;

8) повышение заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в увеличении

производственного и налогового потенциала территории, рационализации расходов и обеспечении сбалансированности бюджетов;

9) обеспечение взаимной увязки межбюджетных отношений органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления;

10) обеспечение соответствия федеральному законодательству соглашений по вопросам межбюджетных отношений, подписанных в рамках договоров между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий.

Оценка бюджетных потребностей, закрепление доходных источников, оказание финансовой помощи нижестоящим бюджетам должны базироваться на *разграничении расходных полномочий и ответственности* между уровнями бюджетной системы.

В 1998 г. была проведена инвентаризация расходных полномочий федерального, регионального и местных бюджетов. По результатам этой работы конкретизировано разграничение расходов и бюджетной ответственности органов власти и управления разных уровней. Субъектам РФ предстоит завершить процесс законодательного закрепления расходов за бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований.

В период до 2001 г. предполагается осуществить *поэтапный переход* к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти и управления разных уровней, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности.

На первом этапе разрабатываются и представляются на утверждение Правительства РФ нормативы финансирования расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и общее среднее образование, здравоохранение, государственное управление, выплату пособий семьям, имеющим детей.

На втором этапе разрабатываются и утверждаются нормативы затрат на финансирование общественного транспорта, правоохранительной деятельности, учреждений культуры, физической культуры и спорта, другие нормативы, необходимые для определения обоснованных бюджетных потребностей субъектов РФ.

На третьем этапе оценка расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ будет полностью проводиться на нормативной основе. Субъекты РФ должны не позднее 2001 г. перейти к нормативной оценке бюджетных потребностей бюджетов муниципальных образований.

Значения бюджетных нормативов будут базироваться на минимальных государственных стандартах и социальных нормативах с учетом реальных возможностей консолидированного бюджета РФ по их финансированию в данном финансовом году. Дифференциация нормативов по регионам должна производиться по единой методике с учетом объективно обусловленных географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей. Бюджетные нормативы должны использоваться только для расчетов финансовой помощи регионам и не могут предопределять уровень и структуру бюджетных расходов субъектов РФ.

При распределении финансовой помощи субъектам РФ должно учитываться отношение обоснованной нормативной бюджетной потребности региона в расчете на душу населения к средней или

минимальной обоснованной потребности по субъектам РФ — *индекс бюджетных расходов*, показывающий, на сколько больше или меньше необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в данном регионе по сравнению со средними или минимальными по РФ затратами для обеспечения сопоставимого уровня финансирования основных бюджетных расходов.

### **12.3. Разграничение доходов в бюджетной системе**

Рассмотрим механизм разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы.

Распределение поступлений от отдельных федеральных налогов *между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ* предлагается производить по единым базовым нормативам, закрепленным в Федеральном законодательстве не менее чем на три года.

На 1999—2001 гг. устанавливаются базовые нормативы отчислений в бюджеты субъектов РФ от:

- налога на добавленную стоимость на товары, работы, услуги, производимые, выполняемые, оказываемые на территории РФ;
- налога на прибыль предприятий;
- подоходного налога с физических лиц;
- акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия, производимые на территории РФ;
- акцизов на остальные товары, производимые на территории РФ, кроме акцизов на нефть и газовый конденсат, природный газ, бензин и легковые автомобили;
- других федеральных налогов, подлежащих распределению между бюджетами разных уровней.

Распределение поступлений от федеральных и региональных налогов *между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами* должно производиться на основе базовых или минимальных нормативов, закрепленных за бюджетами муниципальных образований не менее чем на три года.

Для повышения самостоятельности территориальных бюджетов, сокращения их дотационности и стимулирования мобилизации собственных бюджетных средств сверх доли НДС, закрепленной на постоянной основе за консолидированными бюджетами субъектов РФ или местными бюджетами, может осуществляться бюджетное регулирование через нормативы отчислений от НДС в счет определенных по единой методике трансфертов с соответствующим сокращением общего объема ФФПР или фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

В целях расширения возможностей федерального бюджета по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов начиная с 1999 г. налоги, уплачиваемые по месту регистрации юридических лиц — крупнейших налогоплательщиков по специальному перечню, целиком зачисляются в федеральный бюджет. Кроме того, предполагается осуществить централизацию рентных платежей для их последующего распределения по регионам.

Рассмотрим назначение и механизм функционирования *Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ*, которому отводится

центральное место в процессе выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Финансовая помощь из ФФПР должна распределяться на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты и социальные нормативы местного значения.

Общий объем средств ФФПР определяется по утверждаемому федеральным законодательством на срок не менее трех лет нормативу отчислений от налоговых поступлений в федеральный бюджет, кроме ввозных пошлин, исходя из возможностей федерального бюджета.

Часть средств ФФПР выделяется для дополнительной поддержки высокодотационных регионов на основе единой методики формирования и распределения соответствующих средств федерального бюджета.

*Расчет трансфертов ФФПР* на 1999 г. произведен на основе сопоставления среднедушевых налоговых доходов субъектов РФ, скорректированных с учетом объективно сложившегося уровня удорожания бюджетных расходов. Право на получение трансфертов предоставляется субъектам РФ, среднедушевые налоговые доходы которых не достигают установленного минимального уровня. Расчетные трансферты должны обеспечивать для всех дотационных регионов одинаковое значение скорректированных душевых налоговых доходов. Уровень налоговых доходов субъектов РФ, до которого проводится выравнивание, устанавливается исходя из возможностей федерального бюджета и планируемого объема ФФПР.

Расчет трансфертов ФФПР проводится в следующей последовательности.

Первый этап. Определение душевого дохода собственных доходов и отчислений от регулирующих доходных источников консолидированного бюджета каждого субъекта РФ по формуле:

$$D_{душ.i} = D_i / Ч_{ni},$$

где  $D_i$  — объем доходов консолидированного бюджета субъекта РФ;

$Ч_{ni}$  — численность населения данного субъекта РФ по состоянию на 1 января 1998 г.

При расчете трансфертов на 1999 г. за базу доходов регионов приняты согласованные с субъектами РФ показатели, исчисленные исходя из отчетных данных за 1997 г. и скорректированные по условиям 1999 г.

В дальнейшем при расчетах финансовой помощи субъектам РФ будут учитываться оценки налогового потенциала территорий и уровня его использования. Для этого необходимо обеспечить разработку финансовых балансов субъектов РФ, а также методику оценки нормативной налогооблагаемой базы — валовых налоговых ресурсов территорий, усовершенствовать методику и порядок расчета валового регионального продукта по субъектам РФ.

Второй этап. Определение индекса бюджетных расходов. Расход осуществляется для регионов или их групп по единой методике на основе объективных параметров, позволяющих привести удельные бюджетные доходы субъектов РФ к сопоставимым условиям: прожиточный минимум,

бюджетная обеспеченность, соотношение расчетных доходов и расходов и т.д.

После утверждения Правительством РФ комплекса бюджетных нормативов для оценки расходных полномочий бюджетов субъектов РФ по основным направлениям бюджетного финансирования расчет индексов бюджетных расходов будет основываться на интегрированном учете бюджетных нормативов.

Третий этап. Приведение с помощью индекса бюджетных расходов доходных показателей бюджетов субъектов РФ к сопоставимым условиям. Для каждого субъекта РФ рассчитывается приведенный душевой бюджетный Доход:

$$D_{пр.i} = D_{душ.i} / ИБР_i,$$

где  $D_{душ.i}$  — фактический душевой доход по данному региону в базовом году, скорректированный с учетом условий планируемого года;

$ИБР_i$  — индекс бюджетных расходов по группе регионов, в которую входит данный субъект РФ.

Четвертый этап. Расчет трансфертов и долей регионов в ФФПР. Право на получение трансферта имеют субъекты РФ, доля которых в ФФПР, определенная в результате расчетов, оказывается больше нуля. Трансферты распределяются таким образом, чтобы довести показатель приведенного бюджетного дохода на душу населения регионов, получающих трансферты, до максимально возможного при проектируемом объеме ФФПР уровня.

Расчеты проводятся по рейтинговой системе. В начале фиксируется регион с минимальным среди всех регионов приведенным душевым доходом и регион, следующий за ним по этому показателю. Затем определяется сумма недостающих бюджету первого региона средств для доведения его приведенного душевого бюджетного дохода до уровня следующего за ним региона. Полученная сумма умножается на индекс бюджетных расходов, рассчитанный для первого региона, и на численность населения этого региона. Полученная величина вычитается из проектируемого объема ФФПР. Таким образом, после первой итерации для региона с минимальным приведенным душевым доходом определяется часть трансферта, с учетом которой его приведенный душевой доход становится равным аналогичному показателю второго региона, участвующего в расчете.

В дальнейшем происходит выравнивание по тому же принципу. В каждой последующей итерации участвует количество регионов, на единицу большее, чем в предыдущей. Процесс распределения ФФПР происходит до тех пор, пока его объем с учетом уже распределенных сумм не станет равным нулю.

Далее определяются доли регионов в ФФПР. Доля региона рассчитывается как отношение суммы финансовой помощи, определенной в результате расчетов, к общему объему проектируемого ФФПР.

Особую роль играет **инвестиционная поддержка развития регионов**. Ее предполагается осуществлять по двум направлениям:

- *социальному* — в рамках Фонда регионального развития, в основном на безвозвратной основе;
- *производственному* в рамках Бюджета развития РФ, в основном на возвратной основе.

*Фонд регионального развития (ФРР)* аккумулирует средства, предназначенные для финансирования федеральных и региональных программ, программ и проектов отраслевого финансирования и другие капиталовложения. В рамках ФРР осуществляется консолидация расходов федерального бюджета, в том числе по реализации федеральных целевых программ, которые направлены на создание единой социальной инфраструктуры, минимально необходимой для реализации установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством гарантий.

Обязательное условие для выделения средств ФРР — разработка органами власти субъектов РФ плана инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры на территории субъекта РФ.

*Распределение средств ФРР* должно осуществляться с учетом объективно обусловленных различий в бюджетных потребностях регионов по основным направлениям бюджетных расходов. Для этого

1) определяется количество объектов социальной инфраструктуры, которые должны существовать на территории каждого субъекта РФ для реализации на его территории предусмотренных федеральным законодательством государственных услуг. В этих целях федеральными органами исполнительной власти совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ на основе выработанных нормативов обеспеченности объектами социальной инфраструктуры рассчитывается необходимое количество, согласовываются данные о фактическом наличии данных объектов, степени их изношенности и т. д.;

2) органы исполнительной власти субъектов РФ, претендующие на получение средств ФРР, заключают с Минэкономки РФ соглашение о плане инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры на территории субъекта РФ;

3) рассчитывается потребность в капиталовложениях в социальную инфраструктуру каждого субъекта РФ;

4) исходя из возможностей бюджетной системы и ресурсов ФРР определяется, в какой мере может быть удовлетворена данная бюджетная потребность, и устанавливается максимальная сумма капиталовложений из федерального бюджета в социальную инфраструктуру каждого из субъектов РФ.

Выделение средств из ФРР на развитие социальной инфраструктуры регионов осуществляется по заявкам органов исполнительной власти субъектов РФ, представляющих их в пределах максимальной доли конкретного региона в ФРР.

Правительство РФ рассматривает представленные заявки и определяет долю финансирования, которое будет осуществляться по социальному направлению ФРР. При этом доля федерального бюджета не может превышать 50% общего объема финансирования проекта. Остальные средства привлекаются из бюджетов субъектов РФ и других источников.

Выделение средств из федерального бюджета осуществляется пропорционально расходам на реализацию проекта из бюджетов субъектов РФ и других, источников финансирования. Если же заявки субъектов РФ не исчерпывают их предельных долей в ФРР, средства из федерального бюджета выделяются только в размере поступивших заявок или освоения средств.

В качестве одного из крупнейших критериев при выделении государственных инвестиций предлагается использовать представление регионом документально оформленного обязательства на сокращение в будущем передаваемых трансфертов на текущее финансирование с указанием конкретных сумм по годам.

Повышение заинтересованности субъектов РФ и муниципальных образований в увеличении собственных доходов, рационализации бюджетных расходов, сокращении зависимости от финансовой помощи, обеспечении сбалансированности бюджетов, роста эффективности управления финансами будет обеспечиваться через:

- формирование унифицированных механизмов межбюджетных отношений;
- законодательное закрепление бюджетных полномочий и ответственности властей разных уровней;
- отказ от принятия решений, возлагающих на нижестоящие бюджеты дополнительные обязательства без предоставления источников их финансирования;
- расширение налоговых полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления в рамках единого налогового пространства;
- применение стабильных базовых нормативов отчислений федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований;
- обеспечение поступления налоговых платежей дочерних компаний, филиалов и подразделений предприятий и организаций в соответствующие территориальные бюджеты;
- создание объективной, стабильной системы финансовой поддержки территориальных бюджетов на основе сопоставления их нормативных бюджетных потребностей и налогового потенциала;
- внедрение принципа обусловленности предоставления финансовой помощи;
- разделение текущей и инвестиционной финансовой поддержки субъектов РФ и муниципальных образований;
- усиление контроля за полнотой и целевым характером использования финансовой помощи с учетом обоснованности бюджетных расходов дотационных регионов;
- создание в составе федерального бюджета Фонда развития региональных финансов;
- формирование правовых гарантий для безусловного выполнения финансовых обязательств участниками межбюджетных отношений;
- обеспечение единства экономического пространства, гарантий для свободного перемещения товаров, капиталов, населения между регионами.

Условия предоставления и использования финансовой помощи из федерального бюджета устанавливаются федеральным законодательством, соглашениями между Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Финансовая помощь, предоставляемая субъектам РФ из федерального бюджета, должна использоваться под контролем территориальных органов Федерального казначейства и федеральных контрольных органов.

Субъект РФ, получающий финансовую помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной

обеспеченности, принимает на себя определенные обязательства. Он *не вправе*:

- обеспечивать для государственных служащих, финансируемых за счет бюджета субъекта РФ и местных бюджетов, лучшие условия оплаты труда по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений;
- предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3% расходов соответствующего бюджета;
- предоставлять государственные гарантии в размере более 5% бюджетных расходов.

*В качестве обязательных условий для выделения средств из ФФПР установлены:*

1) перевод с 2000 г. исполнения бюджетов субъектов РФ на казначейскую систему через территориальные органы Федерального казначейства;

2) при наличии в субъекте РФ задолженности по выплате зарплаты в бюджетной сфере — использование трансфертов под контролем территориальных органов Федерального казначейства и федеральных контрольных органов только для погашения этой задолженности, а также погашения и обслуживания государственного и муниципального долга;

3) наличие у субъекта РФ программы увеличения собственных доходов и последовательного сокращения получаемых трансфертов.

*Вопросы предоставления субъектам РФ дополнительной финансовой помощи, получения и пролонгации бюджетных ссуд рассматриваются при соблюдении субъектами РФ условий соглашений об оздоровлении государственных финансов и оказании финансовой помощи из федерального бюджета.*

Реформированию межбюджетных отношений способствует создание **Фонда развития региональных финансов** (ФРРФ). Его цели: финансовое оздоровление бюджетов субъектов РФ, содействие реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирование экономических реформ.

Источниками образования ФРРФ служат кредиты международных финансовых организаций, а также другие средства, определяемые Правительством РФ.

Средства ФРРФ могут выделяться субъектам РФ, а в отдельных случаях и крупным городам на *возвратной* основе. Право на получение этих средств получают регионы и крупные города, успешно осуществляющие меры по финансовому оздоровлению: отказ от неденежных форм исполнения бюджетов, переход на казначейскую систему, внедрение систем управления государственным и муниципальным долгом, реструктуризация задолженности предприятий и бюджетных обязательств, использование конкурсного распределения государственного и муниципального заказа, ликвидация внебюджетных фондов, не предусмотренных федеральным законодательством, и т. д. Во внимание должны приниматься также меры, направленные на снижение перекрестного субсидирования тарифов, установление стабильной системы взаимоотношений между бюджетом субъекта РФ и бюджетами муниципальных образований и т. д. В первую очередь в число участников предполагается включить бездотационные и низкодотационные регионы, создающие благоприятные

предпосылки и условия для экономического развития, имея в виду скорейшее достижение ими финансовой самостоятельности и повышение кредитоспособности.

Наряду с кредитованием регионов из средств ФРРФ с целью усиления стимулирующего воздействия предполагается использовать инфраструктурные кредиты Международного банка реконструкции и развития, распределяемые между регионами, кредиты Европейского банка реконструкции и развития на проектное финансирование под гарантии регионов, доступ на внутренний и внешний рынок ценных бумаг.

Кроме кредитной ФРРФ будет иметь компонент технической помощи.

Для успешной реализации предусмотренных мер необходимо повышение ответственности участников межбюджетных отношений. Необходимо законодательно закрепить права и ответственность органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления в области межбюджетных отношений, определив порядок компенсации потерь, вызванных решениями вышестоящих органов государственной власти, и меры ответственности Правительства РФ за выполнение обязательств в сфере межбюджетных отношений, а также порядок контроля за этими обязательствами со стороны субъектов РФ.

Для более полного учета финансовых ресурсов и взаимных финансовых обязательств будет предусматриваться ежегодное составление федерального бюджета в территориальном разрезе.

Для ускорения расчетов по трансфертам с субъектами РФ и сокращения встречных финансовых потоков Минфин РФ на основании утвержденных долей субъектов РФ в ФФПР до 1-го числа каждого месяца финансирования должен обеспечить оформление и направление в территориальные органы федерального казначейства реестров по финансированию расходов из ФФПР на текущий месяц за счет доходов, поступающих на территории соответствующих субъектов РФ.

## ГЛАВА 13

### Бюджетный федерализм

#### 13.1 Основы бюджетного федерализма

Основу бюджетного федерализма составляет разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ, заложенные в Конституции РФ.

*В ведении Российской Федерации* в области федерализма находятся:

- управление федеральной государственной собственностью;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ;
- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития.

*В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ* в области федерализма находятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ.

Вне пределов ведения РФ и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и другие нормативные правовые акты субъектов РФ.

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа

осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и других нормативных правовых актов.

Законы и другие нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам.

*К совместному ведению федеральных органов государственной власти РФ и органов государственной власти краев и областей относятся:*

- разграничение государственной собственности на территории края, области;
- установление общих принципов бюджетной системы, налогообложения в РФ.

### **13.2. Региональная и государственная национальная политика РФ**

Принципы федерализма реализуются в *региональной политике РФ*. Основными ее целями являются:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в РФ, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от экономических возможностей регионов;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Важную роль в региональной политике играет *местное самоуправление*. Определение компетенции местного самоуправления исходит из принципа дополнительности, предусматривающего возложение субъектом РФ и Российской Федерацией на органы местного самоуправления такого количества полномочий, которое они в состоянии выполнить.

Новое геополитическое положение России радикально изменило критерии рациональности территориальной организации производства, специализации регионов, размещения отдельных предприятий.

Среди форм реализации региональной политики центральное место должно быть отведено разработке и осуществлению *федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов*.

Ведущим в области совершенствования финансовых и налоговых отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, также между органами государственной власти и органами местного самоуправления является последовательное *повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов РФ и муниципальных образований*, составляющее основу бюджетного федерализма. С этой целью за субъектами РФ должны быть закреплены постоянные и достаточные финансовые и прежде всего налоговые источники доходов для самостоятельного формирования бюджетов.

*Для реализации задач региональной экономической политики в бюджетно-налоговой сфере необходимо обеспечить:*

1) бездефицитность бюджетов большинства субъектов РФ путем изменения налоговой системы;

2) законодательное разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления по осуществлению социально-экономической политики;

3) формирование доходных и расходных статей соответствующих бюджетов, сбор и использование налогов и других обязательных платежей;

4) возможность при формировании бюджетов определять и учитывать финансовый и налоговый потенциал каждого субъекта РФ;

5) сбалансированность бюджетов всех уровней, согласованные между Российской Федерацией и ее субъектами соответствующие расчетные принципы и методы;

6) право (в пределах автономных финансовых ресурсов) самостоятельного принятия каждым органом власти на соответствующем уровне решений о направлениях и масштабах использования бюджетных средств;

7) контроль за целевым расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета на социально-экономическое развитие регионов.

Региональные особенности процессов социального развития требуют адекватного отражения при формировании системы мер государственного регулирования, направленных на создание равных условий для социального развития населения всех регионов и предотвращение возникновения социальной напряженности.

Большинство вопросов развития образования, здравоохранения и культуры, жилищного и коммунального хозяйства, социально-бытового обслуживания населения и ряд других должны решаться на уровне органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В решении крупномасштабных социальных проблем требуется участие федеральных органов государственной власти, в том числе в проведении активной государственной политики, направленной на:

- противодействие тенденции ухудшения демографической ситуации острым проявлениям депопуляции населения;

- предотвращение обнищания населения и минимизацию отрицательных последствий безработицы, особенно в слаборазвитых регионах;

- регулирование размещения беженцев и вынужденных переселенцев в районах, располагающих для этого необходимыми условиями, в соответствии с федеральной и региональными миграционными программами;

- содействие развитию и совершенствованию системы образования на региональном уровне во взаимодействии с федеральной системой высшего и послевузовского образования;

- оказание помощи населению регионов, попавших в кризисную ситуацию в результате стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф, военных действий, острых межнациональных конфликтов.

Основным элементом социальной политики является повышение уровня минимальных государственных гарантий — минимальной заработной платы, минимальных пенсий и пособий, их регулярная индексация в соответствии с ростом потребительских цен.

*Главными целями региональной политики в области доходов являются:*

1) обеспечение максимально благоприятных экономических, правовых и организационных условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и других денежных доходов граждан;

2) стабилизация уровня жизни населения, создание прочной основы для его повышения во всех регионах.

На дальнейшее развитие федерализма существенное воздействие оказывает **государственная национальная политика РФ**.

Государственная национальная политика основывается на принципах Конституции РФ и общепризнанных нормах международного права и находит свое выражение в системе федеральных законов, законов субъектов РФ, а также договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Совершенствование федеративных отношений входит в число приоритетных задач внутренней политики и реализует на практике конституционные принципы федерализма, особенно принцип равноправия всех субъектов РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, обеспечить равенство всех национальных общностей в каждом субъекте РФ и в России в целом при осуществлении ими своих социально-экономических, политических и национально-культурных прав.

Оптимизация федеративных отношений не преследует цель «губернизации» республик или, наоборот, «республиканизации» краев и областей. Своеобразие российского федерализма состоит в сочетании территориального и национального начал.

Для развития федеративных отношений необходимы:

1) принятие федеральных законов, заключение договоров и соглашений, конкретизирующих принципы организации и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в целях укрепления общероссийской государственности и повышения самостоятельности субъектов РФ;

2) совершенствование механизма учета интересов субъектов РФ на федеральном уровне, расширение полномочий органов государственной власти субъектов РФ, повышение их ответственности за положение дел не только в своем регионе, но и в стране;

3) осуществление мер политического, экономического и правового характера, обеспечивающих государственную поддержку и стимулирование экономической активности регионов;

4) разработка правовых механизмов реализации совместных полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ;

5) совершенствование экономического механизма федеративных отношений, в том числе бюджетной системы и системы налогообложения;

6) совместная реализация федеральных и региональных программ развития.

Развитие федерализма предполагает учет региональных особенностей при проведении экономических реформ и обуславливает необходимость

*межрегионального сотрудничества* для обеспечения стабильности в обществе, в том числе в сфере национальных отношений.

Основными недостатками действующей системы межбюджетных отношений в настоящее время являются:

- резкая дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности;
- отсутствие реальных стимулов повышения собираемости налоговых платежей, особенно поступающих в федеральный бюджет;
- неэффективное расходование средств региональных бюджетов, в том числе получаемых в качестве трансфертов из федерального бюджета.

Для совершенствования межбюджетных отношений предлагается увеличение доли *связанных трансфертов*, т. е. трансфертов, направляемых на конкретные цели, согласованные между федеральным центром и регионами. Связанные трансферты — это трансферты, предоставляемые на основе договоров, заключаемых между Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ и предусматривающих жесткий контроль за целевым использованием средств.

Предлагается установить зависимость величины *нецелевых трансфертов* и ассигнований от следующих параметров:

- открытость бюджетного процесса в регионе для контроля со стороны федеральных органов власти;
- эффективность использования средств регионального и местных бюджетов, включая средства, передаваемые из федерального бюджета;
- принимаемые в регионе усилия по мобилизации доходов в бюджет, включая федеральный;
- степень участия региональных органов власти в реализации федеральных программ на своей территории;
- соблюдение федерального законодательства.

В настоящее время акцент делается на задаче укрепления единства власти и исполнительной вертикали. Речь идет о повышении исполнительской дисциплины, обеспечении единства правового пространства РФ и главенства федерального законодательства.

Одним из препятствий реализации федеральных отношений остается несоответствие законодательной базы ряда субъектов РФ нормам российского законодательства, а также несоблюдение органами местного самоуправления законов, принятых в пределах компетенции РФ.

В государственных и муниципальных финансах наблюдается элементы сепаратизма. Кризисная ситуация августа 1998 г. обострила эту ситуацию. Появились попытки фактического «закрытия» регионов, введение административного урегулирования цен на предметы первой необходимости, установление своих правил реализации алкогольной продукции, создание собственных золотовалютных резервов, установление контроля над тарифами естественных монополий, проведение собственной налоговой политики и т.п.. В то же время проблемой остается необходимость ограничения возможности федерального центра незаконно вмешиваться в дела субъектов РФ, принимать экономически необоснованные решения, возлагающие на региональные власти обязательства, не обеспеченные их финансовым потенциалом.

Фактором, сдерживающим формирование единой исполнительной вертикали, является незавершенность процесса разграничения предметов

ведения и распределения полномочий между РФ, субъектами РФ и местным самоуправлением.

Отсутствуют базовые законы в сфере федерализма. Этот пробел восполняют внутригосударственные договоры и соглашения, способствующие конкретизации общих принципов и направлений государственной, региональной и национальной политики.

Заключено 42 договора с органами власти 46 субъектов РФ и более 250 соглашений.

Укрепление федерализма требует решения проблемы развития местного самоуправления. Принят ряд федеральных законов и более 1300 нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере местного самоуправления. Кроме того, наблюдается процесс принятия законов, связанных с передачей органам местного самоуправления исполнения ряда государственных полномочий без их правовой увязки с федеральным законодательством.

## ГЛАВА 14

### Бюджетный процесс

#### 14.1. Содержание и макроэкономическая основа составления бюджета

Бюджетный процесс представляет собой четко формализованную последовательность действий, связанных с составлением проектов бюджетов, рассмотрением и утверждением бюджетов, их исполнением, государственным и муниципальным финансовым контролем.

*Участниками* бюджетного процесса являются органы, обладающие бюджетными полномочиями:

- Президент РФ;
- органы законодательной и представительной власти;
- органы исполнительной власти;
- органы денежно-кредитного регулирования;
- органы государственного и муниципального финансового контроля;
- государственные внебюджетные фонды;
- главные распорядители бюджетных средств;
- другие органы, на которые возложены бюджетные, налоговые и другие полномочия.

Кроме того, участниками бюджетного процесса являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие операции со средствами бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

Рассмотрим *процесс составления проектов бюджетов*.

Для составления проектов бюджетов разрабатываются прогнозы социально-экономического развития РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и отраслей экономики, а также осуществляется подготовка сводных финансовых балансов.

Проекты бюджетов составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе

нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг, а также в соответствии с другими нормами и нормативами, установленными законодательством РФ, субъектов РФ, правовыми актами органов местного самоуправления.

*Бюджетная политика Российской Федерации* на очередной финансовый год определяется в Бюджетном послании Президента РФ.

Составление проектов бюджетов — прерогатива Правительства РФ, соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Минфин РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Для составления проектов бюджетов используется информация о

- действующем на момент начала разработки проекта бюджета налоговом законодательстве;
- нормативах отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов других уровней бюджетной системы;
- предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов других уровней бюджетной системы;
- видах и объемах расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы на другой;
- нормативах финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг;
- нормативах минимальной бюджетной обеспеченности.

Составление бюджета основывается на следующих *данных макроэкономики*:

- прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории;
- основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории;
- прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории;
- нормативах финансовых затрат;
- плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории;
- долгосрочных целевых программах.

1. *Прогноз социально-экономического развития территории* разрабатывается на основе данных социально-экономического развития территории за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета.

Изменение прогноза социально-экономического развития территории в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.

2. *Перспективный финансовый план* — документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального образования и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению

государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета.

Перспективный финансовый план законодательно не утверждается. Он разрабатывается в целях: информирования законодательных и представительных органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы; комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов; выявления необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики; отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер. Перспективный финансовый план разрабатывается на три года, ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального образования, при этом плановый период сдвигается на один год вперед. Он составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации.

3. *Баланс финансовых ресурсов* представляет собой баланс всех доходов и расходов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Он составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и является основой для составления проекта бюджета.

В процессе составления бюджета каждому главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств и бюджетному учреждению устанавливаются задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг в зависимости от цели функционирования конкретного главного распорядителя, распорядителя бюджетных средств, бюджетного учреждения, государственного или муниципального унитарного предприятия.

4. Федеральный орган исполнительной власти разрабатывает и утверждает *нормативы финансовых затрат* на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг.

При составлении проекта бюджета выделение средств конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению определяется с учетом нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг и задания на их предоставление. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг используются при расчете финансирования государственного заказа, выполняемого государственными, муниципальными унитарными предприятиями или другими юридическими лицами.

5. *План развития государственного или муниципального сектора экономики* включает:

- перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных предприятий;
- перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности государственных или муниципальных унитарных предприятий;
- программу приватизации государственного или муниципального имущества и приобретения имущества в государственную или муниципальную собственность;

- сведения о предельной штатной численности государственных или муниципальных служащих и военнослужащих по главным распорядителям бюджетных средств.

В план развития государственного сектора экономики федерального уровня включается в форме сводного плана по главным распорядителям бюджетных средств план предоставления государственных или муниципальных услуг бюджетными учреждениями.

6. *Долгосрочные целевые программы* разрабатываются органом исполнительной власти, органом местного самоуправления и утверждаются соответствующим законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления.

Формирование перечня долгосрочных целевых программ осуществляется органом исполнительной власти, органом местного самоуправления в соответствии с прогнозом социально-экономического развития РФ и прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами.

Долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств или средств государственного внебюджетного фонда, содержит:

- технико-экономическое обоснование;
- прогноз ожидаемых социально-экономических результатов реализации программы;
- наименование заказчика программы;
- сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам;
- другие документы.

Заказчиком долгосрочной целевой программы является орган государственной власти или орган местного самоуправления (для муниципальных целевых программ).

Составление проекта бюджета осуществляется на основе налогового законодательства, действующего на момент составления проекта бюджета.

При невключении отдельных видов пособий, пенсий, компенсаций, дотаций и других трансфертов населению в проект бюджета либо включения их в неполном объеме или не для всех категорий граждан орган, составляющий проект бюджета, одновременно представляет проекты изменений и дополнений правовых актов, являющихся основанием для получения соответствующих трансфертов населением.

В проекте закона о бюджете содержатся *основные характеристики бюджета*:

- общий объем доходов;
- общий объем расходов;
- дефицит бюджета.

В проекте закона о бюджете в доходной его части содержатся также:

- прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов;
- нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы;

- нормативы централизации доходов бюджетов других уровней бюджетной системы для целевого финансирования централизованных мероприятий.

В проекте закона о бюджете устанавливаются расходы по следующим показателям:

- расходы бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации расходов;
- общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;
- расходы и доходы целевых бюджетных фондов;
- объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы, предоставляемой в форме дотаций и субвенций, в разрезе бюджетов, получающих финансовую помощь;
- распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета;
- другие показатели.

В составе расходов на бюджетные инвестиции в проекте закона о бюджете устанавливаются лимиты предоставления инвестиционных налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года.

По соответствующим разделам и подразделам расходов бюджета устанавливаются лимиты предоставления бюджетных кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года.

В проекте закона о бюджете определяются следующие *характеристики государственного или муниципального долга*, а также *государственных или муниципальных заимствований*:

- источники финансирования дефицита бюджета за счет государственных или муниципальных внутренних заимствований;
- верхний предел государственного или муниципального внутреннего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;
- предел предоставления государственных или муниципальных гарантий третьим лицам на привлечение внутренних заимствований.

В проекте федерального закона о федеральном бюджете также определяются:

- верхний предел государственного внешнего долга РФ по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;
- предел государственных внешних заимствований РФ: объемы и перечень государственных внешних заимствований РФ по показателям источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- пределы предоставления РФ государственных кредитов иностранным государствам и их юридическим лицам, а также международным организациям, в том числе государствам — участникам СНГ;
- предел предоставления государственных гарантий третьим лицам на привлечение внешних заимствований.

Для составления проекта бюджета на очередной финансовый год готовятся следующие документы и материалы:

- 1) прогноз социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;

2) основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;

3) прогноз сводного финансового баланса соответствующей территории на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляются:

- прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год;

- адресная инвестиционная программа на очередной финансовый год; план развития государственного или муниципального сектора экономики; структура внутреннего государственного или муниципального долга и программа внутренних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита бюджета;

- программа предоставления государственных или муниципальных гарантий на очередной финансовый год;

- оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год;

- другие документы и материалы.

Исходными макроэкономическими показателями для составления проекта бюджета являются объем ВВП на очередной финансовый год и темп его роста, а также уровень инфляции.

Составление проекта федерального бюджета осуществляется Правительством РФ в соответствии с бюджетной политикой РФ, определенной в Бюджетном послании Президента РФ.

Правительство РФ определяет порядок и сроки составления проекта федерального бюджета, порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом федерального бюджета.

Уполномоченный орган исполнительной власти разрабатывает прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и уточняет параметры среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ, положенного в основу перспективного финансового плана.

#### **14.2. Процесс формирования федерального бюджета**

Минфин РФ разрабатывает: проекты основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу; проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Проектировки основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу разрабатываются одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочной программы Правительства РФ, среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ и прогноза сводного финансового баланса по территории РФ.

На первом этапе формирования федерального бюджета осуществляется разработка федеральными органами исполнительной власти плана-прогноза функционирования экономики РФ на очередной финансовый год, содержащего основные макроэкономические показатели, характеризующие состояние экономики.

На основании выбранного плана-прогноза функционирования экономики РФ на очередной финансовый год Минфин РФ осуществляет

разработку основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и распределение расходов в соответствии с функциональной классификацией и проектировок основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу.

Одновременно Правительством РФ рассматриваются предложения об увеличении или сохранении минимального размера оплаты труда и минимального размера государственных пенсий, о порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и государственных пенсий в очередном финансовом году и на среднесрочную перспективу.

Минфин РФ в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов:

- направляет бюджетные проектировки федеральным органам исполнительной власти для распределения по конкретным получателям средств федерального бюджета;
- уведомляет органы исполнительной власти субъектов РФ о методике формирования межбюджетных отношений РФ и субъектов РФ на очередной финансовый год и на среднесрочную перспективу.

На втором этапе формирования федерального бюджета производится распределение федеральными органами исполнительной власти предельных объемов бюджетного финансирования на очередной финансовый год в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов и по получателям бюджетных средств, а также разработка предложений о проведении структурных и организационных преобразований в отраслях экономики и социальной сфере, об отмене нормативных правовых актов, исполнение которых влечет расходование бюджетных средств, не обеспеченное реальными источниками финансирования в очередном финансовом году, о приостановлении действия таких нормативных правовых актов или об их поэтапном введении.

Уполномоченный орган исполнительной власти формирует перечень федеральных целевых программ, подлежащих финансированию из средств федерального бюджета в очередном финансовом году, согласовывает объемы их финансирования в предстоящем году и на среднесрочную перспективу.

Разработка и согласование федеральными органами исполнительной власти показателей проекта федерального бюджета на очередной финансовый год, представляемых одновременно с ним документов и материалов, законопроектов об увеличении минимального размера оплаты труда и минимального размера государственных пенсий, о порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и государственных пенсий в очередном финансовом году, а также проектов законодательных актов об отмене правовых актов, исполнение которых влечет расходование бюджетных средств, не обеспеченное реальными источниками финансирования в очередном финансовом году, о приостановлении действия этих правовых актов или об их поэтапном введении завершаются не позднее 15 июля года, предшествующего очередному финансовому году.

С 15 июля по 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году, Правительство РФ рассматривает прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и уточненные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на

среднесрочную перспективу, проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год, проект перспективного финансового плана, другие документы и материалы, характеризующие бюджетно-финансовую политику в очередном финансовом году и на среднесрочную перспективу, представленные Минфином РФ, Минэкономки РФ, другими федеральными органами исполнительной власти, и утверждает проект федерального закона о федеральном бюджете для внесения его в Государственную Думу.

### **14.3. Рассмотрение и утверждение бюджета**

Орган исполнительной власти, орган местного самоуправления вносят проект закона о бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления.

При возникновении разногласий между ветвями законодательной и исполнительной власти, составляющими бюджет, в связи с составлением смет расходов соответствующих органов орган исполнительной власти одновременно с проектом бюджета представляет проекты смет бюджетов, предложенные законодательными и представительными органами, судебными и контрольными органами.

Порядок рассмотрения проекта закона о бюджете и его утверждения, определенный законом субъекта РФ, правовыми актами органа местного самоуправления, должен обеспечивать рассмотрение и утверждение проекта закона до начала очередного финансового года.

Одновременно с проектом закона о бюджете на очередной финансовый год рассматриваются и утверждаются проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

Законы о внесении изменений в налоговое законодательство РФ вносятся органом исполнительной власти на рассмотрение и утверждение законодательным и представительным органом до принятия закона о бюджете на очередной финансовый год.

Если закон о бюджете не вступил в силу с начала финансового года, орган, исполняющий этот бюджет, осуществляет расходование бюджетных средств на цели, определенные законодательством, на продолжение финансирования инвестиционных объектов, государственных контрактов, оказание финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы при условии, что из бюджета на предыдущий финансовый год на эти цели уже выделялись средства, но не более одной четвертой ассигнований предыдущего года в расчете на квартал по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов. Орган, исполняющий этот бюджет, правомочен не финансировать расходы, не предусмотренные проектом закона о бюджете на очередной финансовый год. Ставки зачисления или нормативы регулирующих налогов в бюджеты других уровней бюджетной системы, нормативы централизации доходов, зачисляемых в бюджеты других уровней бюджетной системы для финансирования централизованных мероприятий, прочие тарифы и ставки, определяемые законом о бюджете, применяются в размерах и порядке, которые определены законом о бюджете на предыдущий финансовый год. Порядок распределения средств на оказание финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы

сохраняется в виде, определенном законом о бюджете на предыдущий финансовый год.

Если закон о бюджете не вступил в силу через три месяца после начала финансового года, орган, исполняющий бюджет, *не имеет права:*

- предоставлять бюджетные средства на инвестиционные цели;
- предоставлять бюджетные средства на возвратной основе;
- предоставлять субвенции негосударственным юридическим лицам;
- осуществлять заимствования в размере более одной восьмой объема заимствований предыдущего финансового года в расчете на квартал;
- формировать резервные фонды органов исполнительной власти и осуществлять расходы из этих фондов.

Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год не позднее 15 августа текущего года одновременно со следующими документами и материалами:

- предварительными итогами социально-экономического развития РФ за истекший период текущего года;
- прогнозом социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год;
- основными направлениями бюджетной и налоговой политики;
- планом развития государственного и муниципального секторов экономики;
- прогнозом сводного финансового баланса по территории РФ;
- прогнозом консолидированного бюджета РФ;
- основными принципами и расчетами по взаимоотношениям федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ;
- проектами федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета;
- проектом федеральной адресной инвестиционной программы;
- проектом программы приватизации государственных и муниципальных предприятий;
- расчетами по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ и дефициту федерального бюджета;
- международными договорами РФ, вступившими в силу для РФ и содержащими ее финансовые обязательства на очередной финансовый год, включая нератифицированные международные договоры РФ о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;
- проектом программы государственных внешних заимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам;
- проектом структуры государственного внешнего долга РФ по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам;
- проектом структуры государственного внутреннего долга РФ и проектом программы внутренних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита федерального бюджета;
- проектами программ предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год и отчетом о предоставлении гарантий за истекший период текущего финансового года;

- проектами федеральных законов о приостановлении действия или об отмене федеральных законов, реализация которых требует осуществления расходов, не предусмотренных федеральным бюджетом на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Правительство РФ вносит в Государственную Думу *проекты федеральных законов*: о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах и сборах; о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

Правительство РФ до 1 августа текущего финансового года вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год.

Если проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и проектом федерального закона о бюджете Пенсионного фонда РФ на очередной финансовый год предусматривается индексация минимального размера оплаты труда и минимального размера государственных пенсий, Правительство РФ одновременно вносит проекты федеральных законов о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда.

При возникновении разногласий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти в связи с составлением смет расходов соответствующих органов одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете Правительство РФ представляет протокол разногласий по поводу расходов вышеперечисленных органов, не согласованных с Правительством РФ.

Правительство РФ дополнительно представляет в Государственную Думу не позднее 1 октября текущего года следующие документы и материалы:

- 1) оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год и консолидированного бюджета РФ за отчетный финансовый год;

- 2) проекты программ предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год и отчет о предоставлении гарантий Правительства РФ за истекший период текущего финансового года;

- 3) проект программы предоставления средств федерального бюджета на очередной финансовый год на возвратной основе по каждому виду расходов и отчет о предоставлении средств федерального бюджета на возвратной основе за отчетный финансовый год и истекший период текущего финансового года;

- 4) предложения по расходам на содержание Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов с указанием их штатной численности на начало и конец очередного финансового года;

- 5) поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета на очередной финансовый год.

Банк России до 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый

год. Предварительно проект направляется Президенту РФ и в Правительство РФ.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 15 августа текущего года. Одновременно законопроект представляется Президенту РФ.

В течение суток со дня внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в Государственную Думу Совет Государственной Думы или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы направляет его в комитет Государственной Думы, ответственный за рассмотрение бюджета, для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов установленным требованиям. Совет Государственной Думы или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы на основании заключения Комитета по бюджету принимает решение о том, что проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год принимается к рассмотрению Государственной Думой либо подлежит возвращению в Правительство РФ на доработку. Законопроект подлежит возвращению на доработку в Правительство РФ, если состав представленных документов и материалов не соответствует установленным требованиям.

Доработанный законопроект представляется в Государственную Думу Правительством РФ в десятидневный срок и рассматривается Советом Государственной Думы или в период парламентских каникул Председателем Государственной Думы.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение трех дней направляется Советом Государственной Думы или в период парламентских каникул Председателем Государственной Думы в Совет Федерации, комитеты Государственной Думы, другим субъектам права законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение.

Совет Государственной Думы утверждает комитеты Государственной Думы, ответственные за рассмотрение отдельных разделов и подразделов федерального бюджета. За рассмотрение основных характеристик федерального бюджета и каждого раздела функциональной классификации расходов бюджетов назначается не менее двух профильных комитетов, одним из которых является Комитет по бюджету.

Совет Государственной Думы также назначает комитеты Государственной Думы, ответственные за рассмотрение других документов и материалов, представленных одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете.

Для обеспечения необходимой степени конфиденциальности рассмотрения отдельных разделов и подразделов расходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета Государственная Дума утверждает персональный состав рабочих групп, члены которых несут ответственность за сохранение государственной тайны.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в *четырёх чтениях*.

Федеральные законы о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год должны быть приняты Государственной Думой до утверждения основных характеристик федерального бюджета в первом чтении. Федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда должны быть приняты Государственной Думой до рассмотрения во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете.

При *отклонении* Государственной Думой федеральных законов о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство, в законодательные акты о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды до рассмотрения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете расчеты по всем показателям федерального бюджета осуществляются на основе действующего законодательства.

Проекты федеральных целевых программ, намечаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета, должны быть представлены в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В проектах федеральных целевых программ, утвержденных в составе бюджетов в предшествующие финансовые годы, финансирование которых было открыто в годы, предшествующие очередному финансовому году, отражаются *объемы финансирования*:

- на очередной финансовый год согласно распределению средств федерального бюджета, принятому при утверждении каждой программы;
- на очередной финансовый год, предлагаемый Правительством РФ в составе проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- за предшествующие годы, а также за текущий финансовый год, согласно расписанию, принятому при утверждении каждой программы;
- фактического за предшествующие годы, а также ожидаемого в текущем финансовом году;
- на финансовые годы, следующие за очередным финансовым годом, согласно расписанию, принятому при утверждении каждой программы;
- на финансовые годы, следующие за очередным финансовым годом.

В проектах федеральных целевых программ, впервые предлагаемых для утверждения и финансирования за счет средств федерального бюджета, указываются:

- технико-экономическое обоснование необходимости утверждения проектов этих программ и целесообразности их финансирования за счет средств федерального бюджета;
- ожидаемые социально-экономические результаты реализации программ;
- объем финансирования на очередной финансовый год, предлагаемый Правительством РФ в составе проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год; расписание объемов финансирования на последующие финансовые годы; другие документы и материалы, необходимые для утверждения федеральных целевых программ.

В проектах федеральных целевых программ, финансирование которых из средств федерального бюджета предлагается прекратить с начала очередного финансового года, указываются причины прекращения финансирования, а также объемы финансирования:

- на очередной финансовый год;
- за предшествующие годы, текущий финансовый год;
- фактического — за предшествующие годы, ожидаемого — за текущий финансовый год по каждой программе;
- на финансовые годы, следующие за очередным финансовым годом.

#### **14.4. Чтения бюджета**

*Первое чтение.* Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством РФ.

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении обсуждаются его концепция и прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, проект программы государственных внешних заимствований в части источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, а также основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

- доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов;
- распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;
- дефицит федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам и источники покрытия дефицита федерального бюджета;
- общий объем расходов федерального бюджета.

В течение 15 дней со дня внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год комитеты Государственной Думы готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по законопроекту и предложения о принятии или об отклонении представленного законопроекта, предложения и рекомендации по предмету первого чтения.

На основании заключений комитетов Государственной Думы и субъектов права законодательной инициативы Комитет по бюджету готовит свое заключение по законопроекту, а также проект постановления Государственной Думы о принятии в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и об его основных характеристиках и представляет их на рассмотрение Государственной Думы.

При рассмотрении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады Комитета по бюджету и второго профильного комитета, ответственного за рассмотрение предмета первого чтения, а также доклад Председателя Счетной палаты РФ и

принимает решение о принятии или отклонении законопроекта. В случае принятия Государственной Думой законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета.

При утверждении в первом чтении основных характеристик федерального бюджета Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства РФ.

При *отклонении* в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Государственная Дума

1) передает законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета, состоящую из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях комитетов, ответственных за рассмотрение предмета первого чтения, и заключения комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета;

2) возвращает законопроект в Правительство РФ на доработку; ставит вопрос о доверии Правительству РФ.

При отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и передаче его в согласительную комиссию в течение 10 дней комиссия разрабатывает вариант основных характеристик федерального бюджета, согласовывая характеристики с внесенными на рассмотрение Государственной Думы законопроектами о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах и сборах и проектом программы государственных внешних заимствований в части источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета.

По окончании работы согласительной комиссии Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы согласованные основные характеристики федерального бюджета на очередной финансовый год, а также законопроекты, связанные с основными характеристиками федерального бюджета. Позиции, по которым стороны не выработали согласованного решения, вносятся на рассмотрение Государственной Думы.

По итогам рассмотрения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете принимается постановление Государственной Думы о принятии в первом чтении законопроекта и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год.

Если Государственная Дума не принимает решения по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, законопроект считается повторно отклоненным в первом чтении.

При повторном отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Государственная Дума не имеет права повторно направить законопроект в согласительную комиссию или вернуть его в Правительство РФ. Повторное отклонение законопроекта возможно лишь в случае, если Государственная Дума ставит вопрос о доверии Правительству РФ.

При утверждении основных характеристик федерального бюджета в первом чтении Государственная Дума по итогам работы согласительной комиссии не вправе увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета,

если на эти изменения отсутствует положительное заключение согласительной комиссии.

При отклонении Государственной Думой в первом чтении законопроекта и возвращении его на доработку в Правительство РФ Правительство в течение 20 дней дорабатывает законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключениях комитета по бюджету и комитета Государственной Думы по экономической политике, вносит доработанный законопроект на повторное рассмотрение Государственной Думы в первом чтении. При повторном внесении законопроекта Государственная Дума рассматривает его в первом чтении в течение 10 дней со дня повторного внесения.

При отставке Правительства РФ в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете вновь сформированное Правительство РФ представляет новый вариант законопроекта не позднее 30 дней после формирования.

*Второе чтение.* При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении утверждаются расходы по разделам функциональной классификации расходов бюджетов в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, и размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Государственная Дума рассматривает во втором чтении законопроект в течение 15 дней со дня его принятия в первом чтении.

Субъекты права законодательной инициативы направляют в комитет по бюджету *поправки* по расходам по разделам функциональной классификации расходов бюджетов, в соответствии с поправками комитет по бюджету разрабатывает и вносит на рассмотрение Государственной Думы проект постановления о принятии во втором чтении проекта закона и о распределении расходов федерального бюджета на очередной финансовый год по разделам функциональной классификации. Если Государственная Дума при рассмотрении во втором чтении законопроекта не поддерживает предложения комитета по бюджету, она рассматривает альтернативные варианты сбалансированного распределения расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации.

В целях нормализации бюджетного процесса в субъектах РФ при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете Государственная Дума направляет в органы исполнительной власти субъектов РФ и законодательные органы субъектов РФ сведения о распределении доходов от федеральных налогов и сборов между бюджетами субъектов РФ, утвержденном при рассмотрении в первом чтении законопроекта, а также о размере Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и распределении его средств, утвержденных при рассмотрении законопроекта во втором чтении, между субъектами РФ.

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

*Третье чтение.* При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете в третьем чтении утверждаются: расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации и главным распорядителям средств

федерального бюджета, распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ по субъектам РФ, расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ, Федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год в пределах расходов, утвержденных во втором чтении по разделам федерального бюджета, программы предоставления гарантий Правительства РФ, средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, программа государственных внешних заимствований.

Субъекты права законодательной инициативы направляют свои *поправки* по предмету третьего чтения в комитет по бюджету.

Государственная Дума рассматривает в третьем чтении проект федерального закона о федеральном бюджете в течение 25 дней со дня принятия его во втором чтении. В течение 10 дней комитет по бюджету проводит экспертизу представленных поправок, готовит сводные таблицы поправок по разделам функциональной классификации расходов бюджетов и главным распорядителям средств по всем уровням функциональной классификации расходов бюджетов, рассматриваемым в третьем чтении, и направляет их в соответствующие профильные комитеты. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в комитете по бюджету и Правительстве РФ.

Рассмотрение поправок по предмету третьего чтения параллельно проводится в комитете по бюджету и соответствующем профильном комитете. При этом голосование поправок проводится комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом отдельно. Решение считается принятым, если результаты голосования комитетов совпадают.

Поправки, по которым у комитета по бюджету и профильного комитета имеются разногласия, выносятся на рассмотрение Государственной Думы.

Общая сумма ассигнований по каждому разделу функциональной классификации расходов бюджетов с учетом принятых поправок не должна превышать сумму расходов по соответствующему разделу, утвержденному во втором чтении проекта закона о федеральном бюджете.

При рассмотрении в третьем чтении проекта закона поправки, предусматривающие увеличение расходов на отдельные объекты Федеральной адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ, отдельные бюджетные учреждения, а также поправки, предусматривающие включение расходов на отдельные объекты, не предусмотренные законопроектом, не рассматриваются. Поправки, предусматривающие сокращение или исключение расходов, рассматриваются как по отдельным объектам, так и в целом по программам, разделам и подразделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов.

Поправки, предусматривающие предоставление средств федерального бюджета негосударственным организациям любых организационно-правовых форм, не рассматриваются.

**Четвертое чтение.** Государственная Дума рассматривает в четвертом чтении проект закона о федеральном бюджете в течение 15 дней со дня принятия его в третьем чтении. При этом законопроект голосуется в целом. Внесение в него поправок не допускается.

Принятый Государственной Думой закон в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации.

В течение одного месяца со дня подписания федерального закона о федеральном бюджете Правительство РФ направляет в Государственную Думу и Совет Федерации для сведения поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Совет Федерации рассматривает закон о федеральном бюджете в течение 14 дней со дня представления Государственной Думой. Одобренный Советом Федерации закон в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

При отклонении закона Советом Федерации он передается в согласительную комиссию, которая в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный закон.

Государственная Дума повторно рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в одном чтении.

Принятый Государственной Думой в результате повторного рассмотрения закон передается в Совет Федерации. При несогласии Государственной Думы с решением Совета Федерации закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

При отклонении Президентом РФ закона он передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год не вступает в силу до начала очередного финансового года в случае непринятия Государственной Думой проекта закона до 1 декабря текущего года. В этом случае Государственная Дума принимает федеральный закон о финансировании расходов из федерального бюджета в первом квартале очередного финансового года.

В процессе исполнения бюджета в условиях нестабильной экономической ситуации возникает необходимость *внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете*.

Правительство разрабатывает и представляет в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете. Субъекты права законодательной инициативы вносят проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в закон в части, изменяющей основные характеристики федерального бюджета и распределение регулирующих доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение расходов федерального бюджета по разделам функциональной и ведомственной классификаций в следующих случаях:

- 1) превышения доходов над учтенными федеральным законом о федеральном бюджете более чем на 10%, что подтверждено итогами исполнения федерального бюджета за первое полугодие текущего финансового года, при условии, что Правительство РФ не внесло в Государственную Думу соответствующий законопроект в течение 10 дней со дня рассмотрения Государственной Думой отчета об исполнении федерального закона о федеральном бюджете за первое полугодие;

- 2) выявления нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета, подтвержденного ревизиями и проверками Счетной

палаты РФ, контрольных органов Правительства РФ и Минфина РФ, и внесения предложений о сокращении либо о блокировке расходов по выявленным направлениям неэффективного или нецелевого использования средств федерального бюджета.

#### **14.5. Корректировка бюджета**

При снижении или росте ожидаемых поступлений в федеральный бюджет, которые могут привести к изменению финансирования по сравнению с утвержденным федеральным бюджетом более чем на 10% годовых назначений, орган исполнительной власти вносит проект федерального закона о внесении *изменений и дополнений* в федеральный закон о федеральном бюджете вместе со следующими документами и материалами:

- отчетом об исполнении федерального бюджета за период текущего финансового года;
- отчетами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих сбор доходов федерального бюджета за период текущего финансового года, включая последний месяц, предшествующий месяцу, в течение которого вносится законопроект;
- отчетом об использовании средств резервного фонда Правительства РФ и резервного фонда Президента РФ;
- отчетами Минфина РФ и других уполномоченных органов о предоставлении и погашении бюджетных ссуд и бюджетных кредитов;
- анализом причин и факторов, обусловивших необходимость внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Государственная Дума рассматривает законопроект во внеочередном порядке в течение 15 дней в *трех чтениях*.

*Первое чтение* проекта федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете в Государственной Думе должно состояться не позднее чем через два дня со дня внесения законопроекта. При рассмотрении законопроекта в первом чтении заслушиваются доклад Правительства РФ и доклад Счетной палаты РФ о состоянии поступлений доходов и средств от заимствований в федеральный бюджет. При рассмотрении в первом чтении законопроекта Государственная Дума принимает его за основу и утверждает новые основные характеристики федерального бюджета.

*Второе чтение* проекта федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете проходит не позднее чем через пять дней со дня принятия законопроекта в первом чтении. При рассмотрении проекта закона во втором чтении утверждаются объемы ассигнований по разделам и подразделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов.

*Третье чтение* проекта закона проходит не позднее чем через три дня со дня принятия законопроекта во втором чтении. В третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Если проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете не принимается в установленный срок, Правительство РФ имеет право на пропорциональное

сокращение расходов федерального бюджета до принятия соответствующего законодательного решения.

#### **14.6. Исполнение бюджета**

Важнейший элемент бюджетного процесса — *исполнение бюджета*. В РФ действует *казначейская система* исполнения бюджетов. Органы исполнительной власти обеспечивают организацию и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Они являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Бюджеты всех уровней бюджетной системы исполняются на основе *принципа единства кассы*, предусматривающего зачисление всех поступающих доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета на единый счет бюджета и осуществление всех запланированных расходов с единого счета бюджета.

Исполнение бюджетов осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе *бюджетной росписи*, которая составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов с поквартальной разбивкой и представляется в орган исполнительной власти, ответственный за составление бюджета, в течение 10 дней со дня утверждения бюджета.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств орган, ответственный за составление проекта соответствующего бюджета, составляет *сводную бюджетную роспись* в течение 15 дней после утверждения бюджета. Сводная бюджетная роспись не позднее 17 дней после утверждения направляется в орган, исполняющий бюджет.

Одновременно сводная бюджетная роспись направляется для сведения в соответствующие представительный и контрольные органы.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

- перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;
- распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;
- возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;
- учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Бюджеты по расходам исполняются поэтапно с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования. Основными этапами *санкционирования* при исполнении расходов бюджетов являются:

- составление и утверждение бюджетной росписи;
- утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;

- утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств; принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;
- подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

Процедура *финансирования* заключается в расходовании бюджетных средств.

В течение 10 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи орган, исполняющий бюджет, доводит показатели росписи до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств.

Доведение показателей сводной бюджетной росписи осуществляется в форме *уведомлений* о бюджетных ассигнованиях на период действия утвержденного бюджета. Они не предоставляют права принятия обязательств по осуществлению расходов бюджета и платежей.

Уполномоченный исполнительный орган и распорядители бюджетных средств доводят до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств уведомления об изменении бюджетных ассигнований в течение 15 дней со дня принятия решения об их изменении. В течение 10 дней со дня получения уведомления о бюджетных ассигнованиях бюджетное учреждение составляет и представляет на утверждение вышестоящего распорядителя бюджетных средств смету доходов и расходов по установленной форме. В течение пяти дней со дня представления сметы распорядитель бюджетных средств ее утверждает.

*Смета доходов и расходов* бюджетного учреждения, являющегося главным распорядителем бюджетных средств, утверждается руководителем главного распорядителя бюджетных средств. В течение одного рабочего дня со дня утверждения сметы передается бюджетным учреждением в орган, исполняющий бюджет.

Бюджетное обязательство представляет собой признанную органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающую в соответствии с законом о бюджете и сводной бюджетной росписью.

Лимит бюджетных обязательств — это объем бюджетных обязательств, определяемый и утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца.

Лимиты бюджетных обязательств для распорядителей и получателей бюджетных средств утверждаются органом, исполняющим бюджет, на основе проектов распределения, утвержденных главными распорядителями бюджетных средств. Они доводятся до всех распорядителей и получателей бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, не позднее чем за пять дней до начала периода их действия.

*Сводный реестр* лимитов бюджетных обязательств по всем распорядителям и получателям бюджетных средств представляется уполномоченным исполнительным органом в контрольный орган, созданный законодательным органом.

Лимит бюджетных обязательств не может отличаться от объема бюджетных ассигнований в расчете на квартал.

Изменение лимитов бюджетных обязательств возможно в случаях изменения бюджетных ассигнований и блокировки расходов, а также и без

изменения бюджетных ассигнований, если орган, исполняющий бюджет, отсрочил исполнение предоставленных лимитов бюджетных обязательств. Орган, исполняющий бюджет, может отсрочить предоставление лимита бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств на период до трех месяцев. При этом отсроченные бюджетные обязательства не могут превышать 10% бюджетных ассигнований, установленных на квартал, в котором производится отсрочка бюджетных обязательств.

Уполномоченный исполнительный орган, распорядители бюджетных средств доводят до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств изменения лимитов бюджетных обязательств не позднее чем за пять дней до начала периода действия измененных лимитов бюджетных обязательств.

Изменение лимитов бюджетных обязательств не может быть произведено после истечения половины срока их действия.

Получатели бюджетных средств имеют право принятия обязательств по осуществлению расходов и платежей путем составления платежных и других документов, необходимых для совершения расходов и платежей, в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов.

Орган, исполняющий бюджет, совершает расходование бюджетных средств после проверки соответствия составленных платежных и других документов, необходимых для совершения расходов, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам бюджетных обязательств. Он осуществляет процедуру подтверждения исполнения бюджетных обязательств и не позднее трех дней с момента представления платежных документов совершает разрешительную надпись.

Объемы принятых и исполненных бюджетных обязательств не превышают лимиты бюджетных обязательств. Объем подтвержденных бюджетных обязательств не превышает объем принятых бюджетных обязательств. Подтвержденные бюджетные обязательства могут отличаться от принятых бюджетных обязательств только в случае отказа органа, исполняющего бюджет, подтвердить принятые бюджетные обязательства.

Орган, исполняющий бюджет, может отказаться подтвердить принятые бюджетные обязательства в следующих случаях:

- при несоответствии принятых бюджетных обязательств закону о бюджете доведенным бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств;
- при несоответствии принятых бюджетных обязательств утвержденной смете доходов и расходов бюджетного учреждения;
- при блокировке расходов.

Расходование бюджетных средств осуществляется путем списания денежных средств с единого счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юридических лиц.

Объем расходуемых бюджетных средств должен соответствовать объему подтвержденных бюджетных обязательств.

Изменение бюджетных ассигнований по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях для каждого получателя бюджетных средств может быть связано с введением режима сокращения расходов бюджета, исполнения бюджета по доходам сверх утвержденных

законом о бюджете либо из-за перемещения бюджетных ассигнований главным распорядителем бюджетных средств.

**Режим сокращения расходов бюджета.** Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 5% годовых назначений, руководитель финансового органа самостоятельно принимает решение о введении режима сокращения расходов бюджета. В решении о введении режима сокращения расходов бюджета указываются дата, с которой он вводится, и размеры сокращения расходов бюджета.

Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов более чем на 5%, но не более чем на 10%, Правительство РФ, орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления принимают решение и вводят режим сокращения расходов.

В решении о введении режима сокращения указываются дата его введения и размеры сокращения расходов бюджета. При этом сокращение осуществляется в одной и той же пропорции для всех видов расходов бюджета и всех получателей бюджетных средств, а также по всем объектам, включенным в адресную инвестиционную программу.

Уведомление распорядителей и получателей бюджетных средств о введении режима сокращения расходов бюджета производится не позднее чем за 15 дней до даты его введения. Отмена режима сокращения расходов бюджета, изменение размеров сокращения расходов бюджета производятся органом, принявшим решение о его введении.

Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов более чем на 10% годовых назначений, орган исполнительной власти представляет представителю органу проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете.

Если проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете не принимается в установленный срок, орган исполнительной власти имеет право на пропорциональное сокращение расходов бюджета до принятия законодательного решения по данному вопросу.

В отдельных случаях может быть предусмотрена **блокировка расходов бюджета** — сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными.

Блокировка расходов бюджета осуществляется также при выявлении органом, исполняющим бюджет, и органами государственного финансового

контроля фактов нецелевого использования бюджетных средств. Ей могут быть подвергнуты:

- 1) расходы бюджета в размерах, в которых их финансирование было связано условиями, определенными законом о бюджете;
- 2) расходы бюджета, по которым выявлены факты нецелевого использования.

Руководитель финансового органа отменяет решение о блокировке расходов по ходатайству соответствующего главного распорядителя бюджетных средств или другого получателя бюджетных средств только после выполнения последним условий, невыполнение которых повлекло блокировку расходов.

Доходы, фактически полученные при исполнении бюджета сверх утвержденных законом о бюджете, направляются органом, исполняющим бюджет, на уменьшение размера дефицита бюджета и выплаты, сокращающие долговые обязательства бюджета, без внесения изменений и дополнений в закон о бюджете. При этом уполномоченный исполнительный орган подготавливает и утверждает дополнительную бюджетную роспись. В случае необходимости направить дополнительные доходы на другие цели либо при превышении ожидаемых фактических доходов над утвержденными годовыми назначениями более чем на 10% финансирование расходов бюджета сверх ассигнований, утвержденных законом о бюджете, осуществляется после внесения изменений и дополнений в закон о бюджете. Внесение изменений и дополнений в закон о бюджете принимается по итогам исполнения бюджета за квартал или полугодие, в котором такое превышение было получено.

Проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете в связи с получением дополнительных доходов рассматривается законодательным органом во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его внесения. Если законопроект не принимается в срок, орган исполнительной власти осуществляет равномерную индексацию расходов бюджета по всем направлениям после сокращения дефицита бюджета и погашения долговых обязательств.

Главный распорядитель, распорядитель бюджетных средств *перемещает* бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в объеме не более 5% бюджетных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств.

Объемы бюджетных ассигнований для главного распорядителя, распорядителя бюджетных средств в расчете на финансовый год могут отличаться от объемов бюджетных ассигнований, утвержденных бюджетной росписью и законом о бюджете, не более чем на 10% утвержденных объемов.

Для получателя бюджетных средств в расчете на финансовый год объемы бюджетных ассигнований могут отличаться от ассигнований, утвержденных бюджетной росписью, не более чем на 15% утвержденных объемов.

Орган, исполняющий бюджет, может перемещать бюджетные ассигнования, выделенные главному распорядителю бюджетных средств, между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов бюджетов в пределах 10%

бюджетных ассигнований, выделенных главному распорядителю бюджетных средств.

При установлении встречных обязательств между бюджетом и получателем бюджетных средств возможно проведение зачета денежных средств при условии наличия задолженности получателя бюджетных средств по платежам в бюджет.

Бюджетное учреждение, финансируемое на основе сметы доходов и расходов, при задержке финансирования из бюджета более чем на два месяца или при финансировании не более 75% объема бюджетных ассигнований, установленного уведомлением о бюджетных ассигнованиях за квартал, самостоятельно определяет объемы бюджетных ассигнований по предметным статьям экономической классификации расходов бюджетов и уточняет смету доходов и расходов с уведомлением распорядителя бюджетных средств и органа, исполняющего бюджет.

Если в течение нормативного срока лимит бюджетных обязательств не финансируется в полном объеме, получатель бюджетных средств имеет право на компенсацию в размере *недофинансирования*, означающего разницу между лимитом бюджетных обязательств, доведенных в уведомлении о лимите бюджетных обязательств до получателя бюджетных средств, и объемом средств, зачисленных на лицевой счет получателя, либо объемом средств, списанных с единого счета бюджета в пользу получателя бюджетных средств, в период действия лимита бюджетных обязательств. Компенсация в размере недофинансирования осуществляется в соответствии с судебным актом.

*Иммунитет бюджетов* представляет собой правовой режим, при котором обращение взыскания на бюджетные средства осуществляется только на основании судебного акта, предусматривающего:

1) возмещение в размере недофинансирования в случае, если взыскиваемые средства были утверждены в законодательном порядке в составе расходов бюджета;

2) возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий либо бездействия государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону.

Все доходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, расходы бюджета, а также операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета, подлежат *бюджетному учету*, основанному на *едином плане счетов*. Он организуется органом, исполняющим бюджет. Единый план счетов бюджетного учета устанавливается Правительством РФ.

*Отчетность об исполнении бюджета* включает оперативную, ежеквартальную, полугодовую и годовую. Сбор, свод, составление и представление отчетности об исполнении бюджета осуществляются уполномоченным исполнительным органом, который в установленном порядке представляет ежеквартальные, полугодовой и годовой отчеты об исполнении бюджета в представительный и соответствующий контрольный орган, а также в Федеральное казначейство. Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом.

До 31 декабря включительно орган, исполняющий бюджет, оплачивает принятые и подтвержденные бюджетные обязательства. Счета, используемые для исполнения бюджета завершаемого года, подлежат закрытию 31 декабря. Средства, полученные бюджетными учреждениями от предпринимательской деятельности и не использованные по состоянию на 31 декабря, зачисляются в тех же суммах на вновь открываемые соответствующим бюджетным учреждениям лицевые счета. После завершения операций по принятым бюджетным обязательствам завершившегося года остаток средств на едином счете бюджета учитывается в доходах бюджета наступившего финансового года в качестве свободного остатка средств.

#### **14.7. Процесс казначейского исполнения федерального бюджета**

При казначейском исполнении федерального бюджета регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета возлагаются на Федеральное казначейство.

Исполнение федерального бюджета осуществляется на основе отражения всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов Федерального казначейства. В процессе исполнения федерального бюджета запрещается осуществление операций, минуя систему балансовых счетов Федерального казначейства. Право открытия и закрытия счетов федерального бюджета, определения их режима принадлежит Федеральному казначейству. Единый счет федерального бюджета находится в Банке России.

В целях управления средствами федерального бюджета, государственным долгом и совершения платежей Федеральному казначейству предоставлено право открывать и закрывать другие счета федерального бюджета.

Счета Федерального казначейства в Банке России и кредитных организациях ведутся на основании договоров, заключаемых и исполняемых в соответствии с законодательством. Открытие и закрытие счетов федерального бюджета, изменение их режима производятся при наличии соответствующего решения Федерального казначейства.

*Исполнение федерального бюджета по доходам* предусматривает:

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

*Сводная бюджетная роспись* федерального бюджета составляется Минфином РФ и утверждается министром в течение 15 дней со дня принятия федерального закона о федеральном бюджете. Утвержденная сводная бюджетная роспись федерального бюджета передается на

исполнение Федеральному казначейству и направляется для сведения в Федеральное Собрание РФ и Счетную палату РФ.

В целях исключения принятия к финансированию расходов и совершения платежей, не предусмотренных утвержденным федеральным законом о федеральном бюджете или не обеспеченных поступлениями доходов и средствами заимствований федерального бюджета, действуют процедуры *санкционирования расходов федерального бюджета*:

- утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей средств федерального бюджета и уточнение смет доходов и расходов распорядителям средств федерального бюджета и бюджетным учреждениям;
- утверждение и доведение до распорядителей и получателей средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств;
- принятие бюджетных обязательств получателями средств федерального бюджета;
- подтверждение бюджетных обязательств федерального бюджета.

Порядок и правила санкционирования расходов федерального бюджета устанавливаются Федеральным казначейством.

На основании сводной бюджетной росписи федерального бюджета и ассигнований из федерального бюджета, сообщенных Федеральным казначейством, орган, исполняющий бюджет, в течение 20 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи федерального бюджета доводит по установленной форме объемы бюджетных ассигнований из федерального бюджета до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета через органы Федерального казначейства.

Изменение бюджетных ассигнований из федерального бюджета осуществляется министром финансов РФ, главными распорядителями средств федерального бюджета.

Объем распорядительных прав получателей средств федерального бюджета на принятие бюджетных обязательств федерального бюджета устанавливается в порядке утверждения и доведения лимитов бюджетных обязательств.

*Лимиты бюджетных обязательств федерального бюджета* формируются на период, не превышающий три месяца, на основании сводной бюджетной росписи федерального бюджета, доведенных бюджетных ассигнований и прогноза поступления доходов и поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета. Лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета утверждаются Федеральным казначейством.

*Распределение бюджетных обязательств* между распорядителями и получателями средств федерального бюджета утверждается главными распорядителями средств федерального бюджета.

Утвержденные лимиты бюджетных обязательств доводятся до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета через Федеральное казначейство в форме уведомления о лимите бюджетных обязательств федерального бюджета. Они доводятся до получателей средств не позднее чем за 5 дней до начала срока действия лимитов.

Федеральное казначейство вправе отсрочить предоставление прав на принятие бюджетных обязательств распорядителям и получателям средств федерального бюджета на период до трех месяцев.

На основании уведомлений о выделенном лимите обязательств федерального бюджета получатель средств федерального бюджета осуществляет закупки, начисляет установленные денежные выплаты, в том числе авансовые платежи, принимает другие бюджетные обязательства федерального бюджета согласно смете доходов и расходов и доведенным лимитам бюджетных обязательств.

Федеральное казначейство совершает расходование средств федерального бюджета после проверки соответствия составленных платежных и других документов, необходимых для совершения расхода, требованиям закона, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам бюджетных обязательств.

Объем принятых бюджетных обязательств не превышает лимиты бюджетных обязательств. Объем подтвержденных бюджетных обязательств не превышает объем принятых бюджетных обязательств.

Подтвержденное бюджетное обязательство федерального бюджета является основанием для совершения расходов средств федерального бюджета.

На основании представленных получателем средств федерального бюджета платежных документов Федеральное казначейство в день совершения разрешительной надписи осуществляет платеж, списывая средства с единого счета федерального бюджета и отражая выполненную операцию на лицевом счете.

В процессе осуществления платежа соответствующая сумма денежных средств списывается на основании распоряжения Федерального казначейства с единого счета федерального бюджета в пользу физических и юридических лиц.

Сумма платежа из федерального бюджета не превышает сумму, указанную в подтвержденных бюджетных обязательствах.

Перечисление средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ в рамках межбюджетных отношений должно быть завершено 20 декабря.

Исполнение федерального бюджета по расходам осуществляется с использованием *лицевых счетов бюджетных средств*, открываемых в едином учетном регистре Федерального казначейства для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств федерального бюджета.

На лицевом счете отражается объем средств федерального бюджета, которыми располагает распорядитель либо получатель этих средств в процессе реализации процедур санкционирования и финансирования расходов федерального бюджета.

Лицевой счет распорядителя либо получателя средств федерального бюджета открывается в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства.

При недостатке средств бюджета для выполнения заданий органа исполнительной власти бюджетное учреждение, подведомственное данному органу исполнительной власти, может использовать для этого средства от предпринимательской деятельности и использования государственного имущества. Сумма превышения фактически полученных бюджетным учреждением средств от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности над средствами, учтенными

в смете доходов и расходов, остается в распоряжении бюджетного учреждения.

При наличии на счете бюджета или лицевого счете получателя бюджетных средств денежных средств, сумма которых достаточна для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, списание этих средств осуществляется в порядке поступления подтвержденных платежных обязательств и других документов на списание, в том числе судебных актов — календарная очередность. При недостаточности на счете бюджета или лицевого счете получателя бюджетных средств денежных средств для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, списание денежных средств осуществляется в очередности, установленной Гражданским кодексом РФ.

*Изменение бюджетных ассигнований* из федерального бюджета по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях для каждого получателя средств федерального бюджета может быть осуществлено вследствие введения режима сокращения или увеличения расходов федерального бюджета либо произведено главным распорядителем средств федерального бюджета.

1. Если в процессе исполнения федерального бюджета происходит снижение поступлений доходов или поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 5%, министр финансов вправе самостоятельно принять решение о введении режима сокращения расходов федерального бюджета и ввести такой режим.

2. Если в процессе исполнения федерального бюджета происходит снижение поступлений доходов или источников финансирования дефицита федерального бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов более чем на 5%, но не более чем на 10%, Правительство РФ вправе принять решение о введении режима сокращения расходов федерального бюджета и ввести такой режим. При этом сокращение расходов осуществляется в одной и той же пропорции для всех видов расходов федерального бюджета и получателей средств федерального бюджета.

3. Если в процессе исполнения федерального бюджета происходит снижение поступлений в федеральный бюджет, что может привести к неполному финансированию по сравнению с утвержденным федеральным бюджетом более чем на 10% годовых назначений, Правительство РФ представляет в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете. Государственная Дума рассматривает законопроект во внеочередном порядке. Если проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете не принимается в установленный срок, Правительство РФ имеет право на пропорциональное сокращение расходов федерального бюджета впредь до принятия федерального закона по данному вопросу.

Доходы, фактически полученные при исполнении федерального бюджета сверх утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, направляются Минфином РФ на уменьшение размера дефицита федерального бюджета и выплаты, сокращающие долговые обязательства

федерального бюджета, без внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете. При этом Минфин РФ подготавливает и утверждает дополнительную бюджетную роспись.

Законопроект о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете в связи с получением дополнительных доходов вносится Правительством РФ в Государственную Думу не позднее чем через 10 дней после рассмотрения на заседании Государственной Думы отчета об исполнении федерального бюджета за квартал или полугодие, в котором превышение доходов было фактически получено. Если законопроект не принимается в срок, Правительство РФ осуществляет равномерную индексацию расходов федерального бюджета по всем направлениям после сокращения дефицита федерального бюджета и погашения долговых обязательств.

Министр финансов своим распоряжением может разрешить перераспределение средств федерального бюджета по разделам, подразделам, видам расходов и предметным статьям в пределах средств, выделенных главному распорядителю или получателю средств федерального бюджета, в размере не более 10% ассигнований, выделенных главному распорядителю средств федерального бюджета. Своим распоряжением он имеет право сократить лимиты бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями, если бюджетные ассигнования в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете выделялись при условии выполнения главным распорядителем бюджетных средств, субъектом РФ или другим получателем определенных требований, а к моменту составления лимитов бюджетных обязательств эти требования оказались невыполненными.

Министр финансов может отменить решение о блокировке расходов по ходатайству соответствующего главного распорядителя бюджетных средств, другого получателя бюджетных средств только после выполнения последним условий, невыполнение которых повлекло за собой блокировку расходов. Он имеет право также осуществить блокировку расходов при выявлении фактов нецелевого использования бюджетных средств.

Министр финансов своим распоряжением не может сократить или увеличить объемы ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств более чем на 5% ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, кроме решений о блокировке расходов.

Все распоряжения министра финансов о перераспределении средств федерального бюджета между главными распорядителями бюджетных средств и блокировке расходов доводятся до главных распорядителей бюджетных средств и представлены в качестве приложений к отчету об исполнении федерального бюджета.

Правительство РФ представляет ежеквартальные и годовой отчеты об исполнении федерального бюджета в Федеральное Собрание РФ. Ежеквартальные отчеты утверждаются Правительством РФ.

Исполнение федерального бюджета завершается 31 декабря. Лимиты бюджетных обязательств прекращают свое действие в это же время. Принятие бюджетных обязательств после 25 декабря не допускается. Подтверждение бюджетных обязательств должно быть завершено Федеральным казначейством 28 декабря.

До 31 декабря включительно Федеральное казначейство оплачивает принятые и подтвержденные бюджетные обязательства. Счета, используемые для исполнения федерального бюджета завершаемого года, подлежат закрытию 31 декабря.

После завершения операций по принятым бюджетным обязательствам завершившегося года остаток средств на едином счете федерального бюджета учитывается в доходах федерального бюджета наступившего финансового года в качестве свободного остатка средств.

#### Контрольные вопросы

1. Раскройте основные концептуальные аспекты функционирования бюджетов в системе финансовой вертикали государства.
2. Что составляет правовую основу бюджетной системы РФ?
3. Какое значение имеет Бюджетный кодекс РФ для финансового регулирования бюджетной системы?
4. Раскройте виды бюджетных классификаций доходов и расходов бюджетов РФ.
5. На каких принципах основана бюджетная система РФ? Какой из них можно считать основным?
6. Перечислите известные вам основные источники поступлений в бюджеты.
7. Объясните, почему отличаются доходы бюджетов различных уровней. Какую роль вы отводите регулирующим доходам?
8. Почему расходы бюджетов необходимо подразделять на текущие и капитальные?
9. Поясните структуру расходов бюджетов различных уровней.
10. Нарисуйте схему формирования консолидированного бюджета.
11. Охарактеризуйте роль и значение бюджетных кредитов и ссуд.
12. Объясните термины «бюджетные субсидии» и «субвенции».
13. Какую роль играют межбюджетные отношения в формировании бюджетов различных уровней?
14. Раскройте основные положения концепции развития межбюджетных отношений.
15. Дайте определение термину «бюджетный федерализм» и объясните его роль в реализации конституционных основ разграничения полномочий и предметов ведения.
16. Объясните, почему бюджетный дефицит негативно влияет на состояние экономики и каковы основные направления его снижения: Что такое первичный профицит бюджета?
17. Охарактеризуйте полномочия, которыми наделены участники бюджетного процесса.
18. Нарисуйте схему этапов рассмотрения и утверждения бюджетов.
19. В чем заключается процесс исполнения бюджетов?
20. Объясните задачи и сущность бюджетного планирования.

#### *Выводы*

- Государственный бюджет представляет собой централизованный фонд финансовых ресурсов, форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения деятельности государства и местного самоуправления.

- Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты.

- Государственный внебюджетный фонд — это централизованный фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации Прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь.

- Целевой бюджетный фонд — это централизованный фонд денежных средств, создаваемый за счет доходов, используемых по целевому назначению, или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или других поступлений и используемый по отдельной смете.

- Бюджетная система функционирует на следующих основных принципах: единства; разграничения доходов и расходов между ее уровнями; самостоятельности бюджетов; сбалансированности бюджетов; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего или совокупного покрытия расходов бюджетов; гласности; достоверности; адресности и целевого характера использования средств.

- Бюджетный кодекс представляет собой свод законодательства о функционировании и развитии бюджетной системы; обеспечивает финансовое регулирование бюджетных отношений, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства, основы бюджетного процесса.

- Группировка доходов и расходов бюджетов, источников финансирования их дефицитов представляет собой бюджетную классификацию, используемую для составления и исполнения бюджета, обеспечения сопоставимости показателей бюджетов.

- Доходы бюджетов формирует часть национального дохода, подлежащая централизации в бюджеты различных уровней на налоговой и неналоговой основе и за счет безвозмездных перечислений, доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней для целевого финансирования централизованных мероприятий.

- Доходы бюджетов подразделяются на собственные и регулирующие. Доходы, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами действующим законодательством, относятся к собственным. Регулирующие доходы бюджетов получают в форме отчислений от собственных доходов бюджетов других уровней в соответствии с установленными нормативами.

- Расходы бюджета означают процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах всех уровней, в соответствии с законами о бюджетах на соответствующий финансовый год.

- Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие и капитальные. Капитальные расходы связаны с расширенным воспроизводством, при осуществлении которого создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. Текущие расходы обеспечивают текущее функционирование органов государственной власти, местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание

государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций.

- Бюджет развития обеспечивает целевое инвестиционное бюджетное финансирование, выступает в качестве механизма выделения бюджетных ассигнований на инвестиционные цели.

- Распределение и закрепление между бюджетами разных уровней расходов производится по согласованию соответственно органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ и утверждается законами о бюджетах либо по согласованию органа государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

- В процессе составления, утверждения и исполнения бюджетов могут иметь место сбалансированность доходов и расходов, превышение расходов над доходами — дефицит бюджета либо превышение доходов над расходами — профицит бюджета.

- Для финансирования дефицита бюджета предусматриваются альтернативные источники его покрытия: заемные средства, привлекаемые с денежного, кредитного или финансового рынков.

- Государственные заимствования привлекает РФ, субъект РФ и муниципальные образования от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают соответствующие долговые обязательства, включая внутренние и внешние.

- Совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности законодательных, представительных и исполнительных органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса относится к области межбюджетных отношений.

- Финансовая помощь из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ предоставляется в форме: дотаций или субвенций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности; субвенций на финансирование отдельных целевых расходов.

- Межбюджетные отношения основаны на следующих принципах: сбалансированности интересов; самостоятельности бюджетов; законодательном разграничении расходных полномочий и ответственности и доходных источников между бюджетами; адекватном перераспределении средств; единстве бюджетной системы.

- Центральное место в процессе выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ занимает Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ. Фонд регионального развития аккумулирует средства, предназначенные для финансирования федеральных и региональных программ, программ и проектов отраслевого финансирования и другие капиталовложения. Фонд развития региональных финансов создается для финансового оздоровления бюджетов субъектов РФ, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ.

- Бюджетный федерализм основан на разграничении предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ, заложенных в Конституции РФ. Особую роль в бюджетном федерализме играют

двухсторонние соглашения, заключаемые Правительством РФ и законодательными и представительными органами государственной власти субъектов РФ, в области разграничения полномочий в вопросах бюджетной и налоговой политики.

- Бюджетный процесс представляет собой четко формализованную последовательность действий, связанных с составлением проектов бюджетов, их рассмотрением и утверждением, исполнением, государственным и муниципальным финансовым контролем.

- Бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год определяется в Бюджетном послании Президента РФ.

- В процессе составления бюджета каждому главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств и бюджетному учреждению устанавливаются задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг в зависимости от цели их функционирования.

- Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в четырех чтениях.

- В РФ действует казначейская система исполнения бюджетов, при которой регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета возлагаются на Федеральное казначейство.

- Исполнение бюджетов осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе бюджетной росписи. Объемы принятых и исполненных бюджетных обязательств не превышают лимиты бюджетных обязательств. Объем подтвержденных бюджетных обязательств не превышает объем принятых бюджетных обязательств.

## **РАЗДЕЛ III**

### **Государственный и муниципальный кредит**

#### **ГЛАВА 15**

#### **Общие принципы государственного и муниципального кредитования**

Государственный и муниципальный кредит представляет собой отношения, по которым Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование являются кредиторами или заемщиками. Государственные и муниципальные кредиты могут быть получены и предоставлены Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями юридическим и физическим лицам, другим бюджетам, иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям в пределах полномочий соответствующего уровня бюджета.

Государство в лице уполномоченного органа исполнительной власти заключает *кредитный договор*, в соответствии с которым у него возникают

соответствующие обязательства или требования. Условиями кредитного договора являются:

- срок предоставления или получения кредита;
- обязанности сторон;
- условия обеспечения возврата ссуды;
- размер процентной ставки за пользование ссудой;
- другие условия.

#### ***Функции и цели государственного и муниципального кредита.***

1. Важнейшая функция государственного и муниципального кредита — *перераспределение* денежных ресурсов в соответствии с потребностями экономики в целом и целесообразностью поддержки того или иного направления социально-экономической деятельности. В настоящее время отсутствует специальный централизованный фонд государственного кредитования. Его источником служит соответствующий бюджет, при утверждении расходной части которого предусматриваются необходимые средства на кредитование.

Перераспределение осуществляется между:

- федеральным бюджетом и региональными бюджетами;
- региональным бюджетом и бюджетами муниципальных образований;
- международными финансово-кредитными институтами и федеральным бюджетом;
- иностранными юридическими и физическими лицами и федеральным и региональными бюджетами;
- федеральным, региональными и местными бюджетами и юридическими лицами-резидентами и др.

2. Государственный и муниципальный кредит выполняет также *регулирующую* функцию. В условиях ограниченности бюджетных ресурсов их выделение на безвозмездной основе не всегда оправдано. Кроме того, эффективность использования выделенных средств на возвратной и платной основе выше, чем на безвозвратной и бесплатной. При этом кредитование создает мультипликативный эффект. У государства появляется дополнительная возможность для стимулирования развития отдельных отраслей и предприятий путем выделения им целевых бюджетных ссуд.

Регулирующая функция проявляется и при получении Россией внешних займов от МВФ на финансирование бюджетного дефицита, проведение структурных реформ и реструктуризацию экономики, поддержку приватизации, фондового рынка и т.п.

С помощью регулирующей функции государство воздействует на заемщиков, которые обязаны обеспечить эффективное применение бюджетных ссуд.

3. Одной из функций государственного и муниципального кредита является *учет и контроль* за целевым и рациональным использованием кредита, выделяемого государством. Эту функцию осуществляют соответствующие институты на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Необходимость контроля вытекает как из самой природы кредита, так и из функций государства. Формами контроля являются:

- контроль за движением денежных потоков, осуществляемых через органы федерального казначейства или уполномоченные банки;

- контроль за соблюдением условий кредитного договора;
- контроль за целевым использованием заемщиком выделенных средств;
- контроль за выполнением принятых дополнительных обязательств субъектами РФ и органами местного самоуправления и др.

К основным *целям* государственного и муниципального кредитования относятся:

- решение проблем финансирования бюджетного дефицита;
- проведение региональной финансово-кредитной политики направленной на выравнивание социально-экономических условий жизни населения и функционирования региональных экономик;
- поддержка муниципальных образований в решении неотложных социально-экономических задач;
- поддержка приоритетных для экономики секторов и видов деятельности.

#### ***Долговые обязательства и активы.***

По предоставленным государственным кредитам у заемщиков возникают *долговые обязательства* перед Российской Федерацией, субъектом РФ и муниципальным образованием как кредиторами. Государственные кредиты образуют государственные внутренние и внешние *активы РФ*.

Долговые обязательства перед Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальными образованиями как кредиторами составляют *внутренний и внешний долг заемщиков*. Размеры и структура долга по видам долговых обязательств и по заемщикам рассматривается вместе с законом о бюджете на очередной финансовый год.

При возникновении кризисных финансовых явлений и отсутствии реальных возможностей своевременного погашения долга возникает необходимость в его *реструктуризации*. Реструктуризация долга иностранных государств перед Российской Федерацией, субъектом РФ означает предоставление Российской Федерацией, субъектом РФ нового кредита иностранному государству при условии погашения основного долга по ранее предоставленному кредиту с изменением условий обслуживания кредита и сроков его погашения.

*Законом о бюджете утверждаются:*

- суммы погашения и выплаты процентов по долгам иностранных государств;
- размер долга иностранных государств на конец финансового года;
- предельный объем государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией, субъектом РФ иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, за исключением государственных кредитов, предоставляемых государствам — участникам СНГ;
- предельный объем государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией, субъектом РФ государствам — участникам СНГ;
- программа предоставления Российской Федерацией, субъектом РФ государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям.

Государственные кредиты государствам — участникам СНГ по межправительственным договорам предоставляются, как правило, при

условии выполнения ими обязательств по уплате процентных платежей и сумм в погашение основного долга по ранее предоставленным кредитам.

Правительство РФ предоставляет иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям кредиты свыше предельного объема государственных кредитов, если новые кредиты выделяются в порядке реструктуризации долга иностранных заемщиков перед РФ и условия обслуживания долга иностранных заемщиков перед РФ не ухудшаются для РФ.

Предоставление РФ государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям осуществляется в рамках соответствующих долгосрочных программ, учитывающих геополитические интересы РФ.

Программа предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям за счет средств федерального бюджета включает перечень кредитов на очередной финансовый год с указанием цели их предоставления, наименования получателей, общего объема, а также кредитов, предоставленных в данном финансовом году.

Договоры о предоставлении Российской Федерацией государственных кредитов, выполнение которых влечет за собой увеличение предельных объемов предоставления государственных кредитов Российской Федерацией, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, заключаются только после внесения соответствующих изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Договоры о предоставлении государственных кредитов Российской Федерацией утверждаются Федеральным Собранием РФ в форме федерального закона в следующих случаях:

1) если предусмотренные этими договорами государственные кредиты не включены в программу предоставления Российской Федерацией государственных кредитов и предоставляемые по ним финансовые средства превышают сумму, эквивалентную 10 млн. долларов США, на весь срок кредита;

2) если исполнение таких договоров требует увеличения предельного объема предоставления государственных кредитов, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете;

3) других, предусмотренных законодательством.

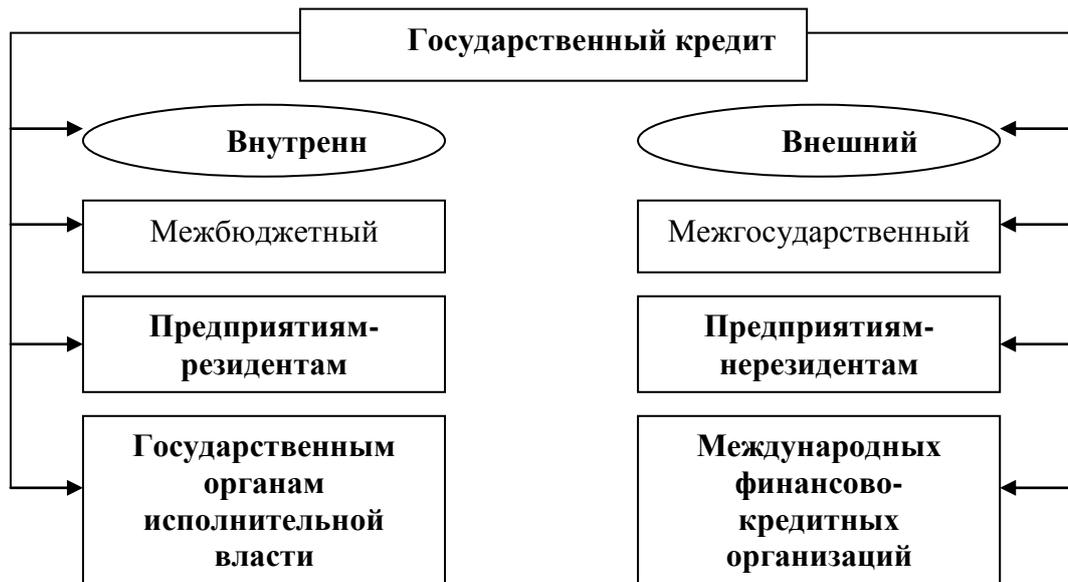
Договоры о реструктуризации задолженности или списании задолженности иностранных государств перед РФ ратифицирует Государственная Дума, кроме случаев реструктуризации задолженности и ее списания в рамках участия РФ в международных финансовых организациях и финансовых клубах на условиях, общих и единых для всех участников этих организаций и клубов.

Возможна уступка прав требований по долговым обязательствам иностранных государств перед РФ. Она осуществляется в соответствии со специальным федеральным законом либо с положением о соответствующей уступке прав требований, содержащимся в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

*Классификацию государственного кредита иллюстрирует рис. 15.1.*

Рис. 15.1

## Классификация государственного кредита



В соответствии с экономической классификацией расходов бюджета, которая включает в себя три уровня статей (раздел, подраздел, параграф), структуру бюджетных средств можно представить следующей схемой (рис. 15.2).

Далее рассмотрим конкретные вопросы государственного и муниципального кредитования в соответствии с приведенной классификацией.

## ГЛАВА 16

### *Целевые бюджетные кредиты* **отраслям экономики**

#### **16.1 Механизм целевого бюджетного кредитования**

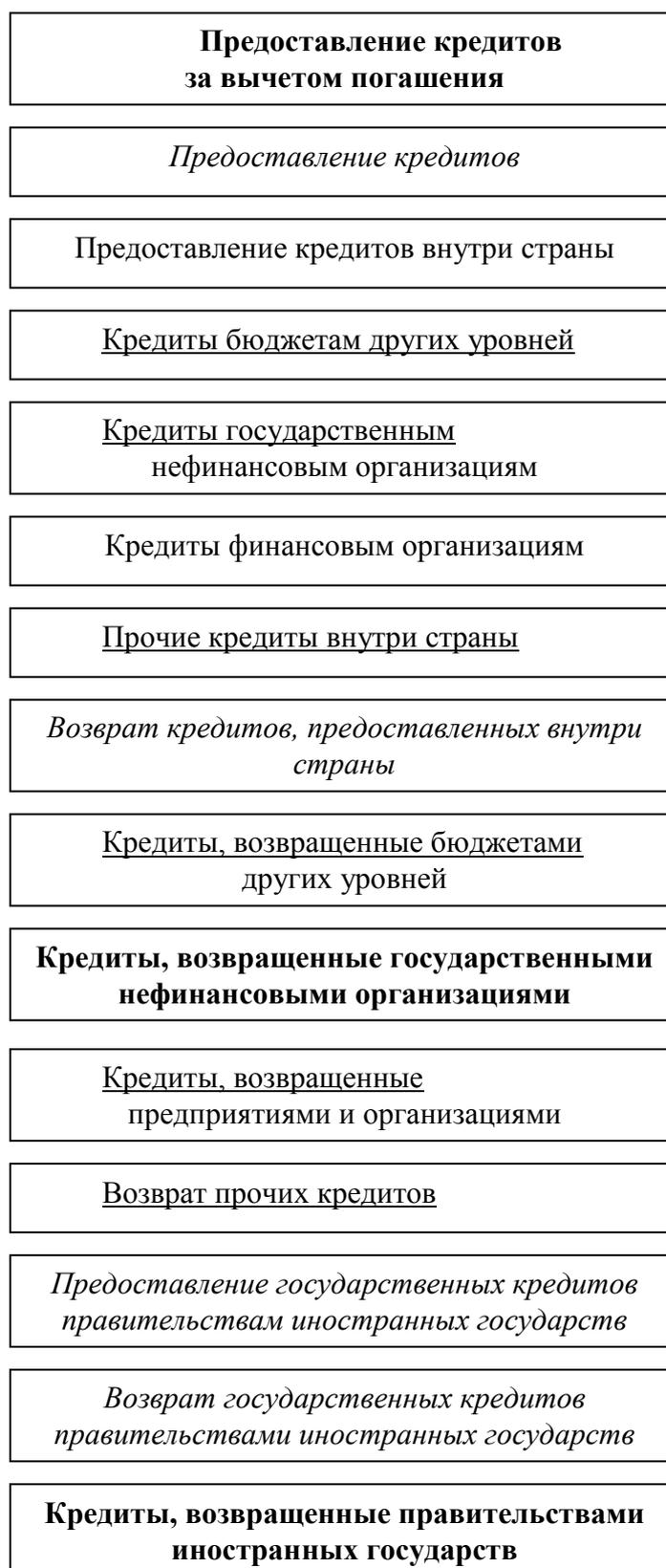
Целевые бюджетные кредиты являются источниками финансирования отраслевых программ инвестиционного характера, конверсии оборонной промышленности, пополнения оборотных средств предприятий и др.

Бюджетные кредиты предусматриваются в бюджете на текущий финансовый год. Но поскольку их выделение связано финансированием мероприятий долгосрочного характера, возникает необходимость в преемственности программ кредитования на протяжении нескольких финансовых лет.

Рассмотрим особенности целевого бюджетного кредитования в соответствии с федеральными бюджетами на 1998 г.

Средства федерального бюджета на *возвратной* основе предоставляются через федеральные органы исполнительной власти, администрации субъектов РФ, банки и другие российские юридические лица, являющиеся агентами Правительства РФ. При предоставлении бюджетных ссуд иногда используется вексельная форма оформления задолженности.

## Структура бюджетных ссуд



Плата за пользование средствами федерального бюджета, предоставленными начиная с 1995 г. на возвратной основе на

инвестиционные проекты конверсии оборонной промышленности, и суммы в их погашение вносятся в федеральный бюджет с последующим направлением на те же цели через государственный фонд конверсии.

Государственный финансовый контроль за целевым использованием бюджетных ссуд включает применение ряда *санкций*. Так, при нецелевом использовании предприятиями средств федерального бюджета, предоставленных на безвозвратной и возвратной основах, что служит основанием для взимания штрафа в размере двойной действующей учетной ставки Центрального банка РФ. За несвоевременный возврат средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, сокращается или прекращается предоставление всех форм государственной поддержки, в том числе предоставление отсрочек налоговых платежей. За просрочку уплаты процентов за пользование средствами федерального бюджета, предоставленными на возвратной основе, взимается пеня в размере одной трехсотой действующей учетной ставки Центрального банка РФ за каждый день просрочки.

Возврат предоставленных предприятиям и организациям средств федерального бюджета, а также плата за пользование этими средствами приравниваются к платежам в федеральный бюджет.

Рассмотрим особенности целевого бюджетного кредитования, вытекающие из федерального бюджета на 1998 г.

В связи с финансовым кризисом в 1998 г. остро встала проблема реструктуризации выданных ранее бюджетных кредитов, а также накопленной задолженности по уплате налоговых платежей и финансовых санкций.

Отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей предоставлялись налогоплательщику на срок, не превышающий пределов текущего года, но не свыше шести месяцев. При этом обязательным условием было предоставление аналогичных отсрочек и рассрочек по платежам в бюджеты субъектов РФ.

В 1998 г. проведена реструктуризация задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом по налогам, сборам и начисленным пеням, а также штрафам за нарушение налогового законодательства, имеющейся у них по состоянию на 1 января 1998 г., путем предоставления юридическим лицам отсрочки и рассрочки по уплате задолженности по налогам и сборам до четырех лет, по пеням и штрафам — до десяти лет.

С предприятий и организаций — исполнителей государственного оборонного заказа была списана задолженность по платежам в федеральный бюджет, имевшаяся на 1 января 1998 г., в сумме недополученных средств из федерального бюджета в связи с несвоевременной оплатой государственного оборонного заказа, включая работы по поддержанию мобилизационных мощностей, с одновременным списанием задолженности федерального бюджета предприятиям и организациям — исполнителям государственного оборонного заказа на эту сумму.

Средства, поступающие от возврата бюджетных кредитов, а также суммы, поступающие в виде платы за пользование ими, подлежат возврату в федеральный бюджет и направляются в объеме поступлений на те же цели.

Правительство РФ выдавало из федерального бюджета органам исполнительной власти субъектов РФ беспроцентные бюджетные ссуды на срок, не превышающий пределов финансового года.

В 1998 г. сезонное кредитование сельскохозяйственных товаропроизводителей проводилось на условиях и за счет созданного в 1997 г. фонда льготного кредитования.

Предоставление предприятиям и организациям средств федерального бюджета на возвратной основе на финансирование инвестиционных программ конверсии оборонной промышленности осуществляется через государственный фонд конверсии.

Плата за пользование средствами федерального бюджета, предоставленными начиная с 1995 г. на возвратной основе на финансирование высокоэффективных инвестиционных проектов конверсии оборонной промышленности, и суммы в их погашение вносятся в доход федерального бюджета и аккумулируются государственным фондом конверсии на *специальном счете*, открываемом ему в Главном управлении Федерального казначейства Минфином РФ, с последующим направлением на те же цели.

В 1998 г. не имеющая источников возврата задолженность по состоянию на 1 января 1998 г. по централизованным кредитам, выданным в 1992—1994 гг. предприятиям и организациям топливно-энергетического, агропромышленного и лесного комплексов, текстильной и легкой промышленности и других отраслей экономики, а также организациям, осуществляющим реализацию государственной программы переселения, и начисленным по ним процентам частично переоформлена в государственный внутренний долг России. Эта задолженность переоформляется в задолженность предприятий и организаций отраслей экономики Минфину РФ под соответствующие гарантии субъектов РФ и относится на государственный внутренний долг РФ путем выдачи Минфином РФ Центральному банку РФ облигаций федерального займа с постоянным доходом со сроками погашения в течение 5 лет начиная с 2000 г. ежегодно равными долями с уплатой 5% годовых.

Остается не урегулированным вопрос о погашении задолженности по техническим кредитам, предоставленным ЦБ РФ государствам — участникам СНГ. Она была переоформлена в соответствии с межправительственными соглашениями в государственные кредиты РФ этим государствам, включая задолженность по межгосударственным расчетам, образовавшуюся в ходе выверки этих межгосударственных расчетов, а также задолженность, образовавшуюся в результате проведения внутрirosсийского и межгосударственного зачетов взаимных требований хозяйствующих субъектов. В 1998 г. часть задолженности переоформляется в государственный внутренний долг РФ путем выдачи Минфином РФ ЦБ РФ беспроцентных облигаций федерального займа со сроками погашения в течение десяти лет начиная с 2000 г. ежегодно равными долями.

За счет средств федерального бюджета выдавались *товарные кредиты* субъектам РФ на поставку горюче-смазочных материалов и комбикормов сельскохозяйственным товаропроизводителям. Из-за несвоевременности погашения кредита возникла необходимость оформления задолженности соответствующими долговыми обязательствами субъектов РФ. Для этого была произведена эмиссия ценных бумаг субъектов РФ и сформирован специальный фонд кредитования организаций агропромышленного комплекса на льготных условиях.

## 16.2. Межгосударственный кредит

Проиллюстрируем вопросы государственного кредита примером взаимоотношений России с государствами — бывшими республиками Союза ССР по поводу предоставления и погашения *технических кредитов*, предоставление которых было связано с прекращением обращения советского рубля и переходом на национальные валюты России и других государств — бывших республик Союза ССР. Это сфера межгосударственного кредита.

Межгосударственные кредиты предоставляются Правительством РФ правительствам иностранных государств в соответствии с двусторонними межправительственными соглашениями за счет средств федерального бюджета.

Правительство РФ наделено следующими полномочиями:

- устанавливает порядок выдачи, погашения и условия обслуживания государственных кредитов;
- предусматривает в проектах федерального бюджета общий предельный размер ассигнований для предоставления межгосударственных кредитов правительствам государств — бывших республик Союза ССР и соответствующие расходы по их обслуживанию.

Предоставление технических кредитов в рамках межгосударственного кредитования было прекращено с 1 июля 1993 г. Правительство РФ совместно с Центральным банком РФ провело переговоры:

- с правительствами и центральными банками государств — бывших республик Союза ССР о переоформлении задолженностей по предоставленным в 1992—1993 гг. техническим кредитам в государственные долги этих государств Российской Федерации;
- с заинтересованными государствами о предоставлении им государственных кредитов в 1993 г. после переоформления этими государствами всех сумм задолженностей по техническим кредитам, полученным ими от Российской Федерации в 1992—1993 гг.

Суммы непогашенных межгосударственных кредитов индексируются в соответствии с изменением курса рубля по отношению к доллару США по текущему курсу Центрального банка РФ. Погашению подлежит индексированная сумма государственного кредита.

Ассигнования из федерального бюджета для предоставления технических кредитов отнесены на государственный внутренний долг РФ. Задолженность оформлена в пределах государственного внутреннего долга на срок до 2000 г. с погашением с 1995 г. ежегодно равными долями без начисления процентов.

Установлено, что погашение межгосударственного кредита может производиться поставками товаров, а также в другой имущественной форме возврата долга: передачей собственности, пакета акций ключевых производственных объектов, платежами в рублях или свободно конвертируемой валюте.

*Межгосударственный технический кредит* проиллюстрируем на примере договора между Россией и Киргизской Республикой.

Правительства Российской Федерации и Киргизской Республики подписали межправительственное соглашение о переоформлении задолженности по техническим кредитам в государственный кредит Правительству Киргизской Республики.

При погашении Киргизией государственного кредита и процентов по нему размер платежа определяется в долларах США по курсу на дату платежа. Россия предоставила Киргизии отсрочку по оплате просроченных по состоянию на 1 января 1996 г. платежей в погашение основного долга и начисленных процентов по государственным кредитам в размере 33,21 млн. долл. США. Погашение этой задолженности должно производиться в течение 1998—2002 гг. ежегодно в размере одной пятой части общей суммы реструктуризируемой задолженности. На сумму отсроченной задолженности с 1 января 1996 г. начисляются проценты по ставке трехмесячных депозитов в долларах США Libor процента годовых. На просроченные платежи в погашение основного долга и процентов начисляются проценты по ставке трехмесячных депозитов в долларах США Libor + 0,5% годовых, которые уплачиваются одновременно с погашением просроченных сумм.

При невыполнении Киргизией какого-либо платежа предоставленные отсрочки прекращают свое действие, и все платежи становятся срочными и должны быть незамедлительно оплачены.

Центральный банк РФ и Национальный банк Киргизской Республики подписали межбанковское соглашение о техническом порядке осуществления расчетов и ведения счетов.

Киргизия на основании межправительственного соглашения погашала часть задолженности по межгосударственным кредитам путем передачи России прав на государственную собственность и имущество Киргизской Республики. С момента передачи прав собственности и внесения передаваемого имущества в реестр акционеров российских предприятий Россия переводит сумму погашаемой задолженности на специальный счет, приостанавливает с этого момента начисление на нее процентов и не предъявляет претензий по ее взысканию. Окончательное списание задолженности производится после реализации акций переданных предприятий и зачисления денежных средств, поступивших от российских инвесторов, на соответствующие счета Российской Федерации.

### **16.3. Кредиторская задолженность предприятий перед бюджетами и ее реструктуризация**

Разновидностью государственного кредита следует считать *задолженность организаций по обязательным платежам в федеральный бюджет*. Рассмотрим ее на примере 1998 г.

Решение о реструктуризации задолженности юридического лица по обязательным платежам в федеральный бюджет принимается Министерством РФ по налогам и сборам при наличии соответствующего заключения Федеральной службы России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению.

Реструктуризации подлежит задолженность юридических лиц перед федеральным бюджетом по налогам, сборам, а также по начисленным пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства РФ по состоянию на 1 января 1998 г., осуществляемой путем предоставления юридическим лицам рассрочки уплаты этой задолженности.

Решение о реструктуризации задолженности по обязательным платежам принимается в отношении юридических лиц при предоставлении

ими обеспечения, достаточного для покрытия задолженности по обязательным платежам.

В случае принятия решения о реструктуризации задолженности организации по обязательным платежам ей предоставляется рассрочка уплаты задолженности по налогам и сборам на срок до четырех лет, по пеням и штрафам — на срок до десяти лет. С рассроченных сумм задолженности уплачиваются проценты в размере одной четвертой ставки рефинансирования Центрального банка РФ, действующей на дату их уплаты. Начисленные проценты подлежат уплате одновременно с погашением соответствующей части задолженности по обязательным платежам. Проценты начисляются исходя из суммы непогашенной задолженности на дату уплаты процентов.

Решением о реструктуризации задолженности по обязательным платежам устанавливается *график погашения задолженности* в соответствии с предоставленной организации рассрочкой. Организация имеет право произвести полное либо частичное погашение задолженности с опережением сроков, установленных графиком.

Одновременная реструктуризация задолженности по обязательным платежам в бюджеты различных уровней осуществляется при наличии достаточного обеспечения суммарной задолженности организации перед соответствующими бюджетами. Держателем обеспечения является *Российский фонд федерального имущества*.

Залог прекращается надлежащим исполнением организацией обязательств, вытекающих из принятого решения о реструктуризации ее задолженности по обязательным платежам. Если при погашении задолженности в залог передаются обособленные объекты, по согласованию между должником, залогодержателем и органом, принявшим решение о реструктуризации задолженности, залог может быть прекращен до погашения всей суммы задолженности в отношении части обеспечения, пропорциональной сумме фактически погашенной должником задолженности.

Организация может *потерять право* на предоставленную ей рассрочку по уплате задолженности по обязательным платежам в следующих случаях:

- текущие обязательные платежи осуществляются организацией несвоевременно или не в полном объеме;
- организацией допущено более двух неплатежей или неполных платежей по установленному графику погашения задолженности.

После получения заключения Федеральной службы РФ по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению организация-заявитель заключает с Российским фондом федерального имущества соответствующий договор.

## ГЛАВА 17

### Государственные и муниципальные займы

#### 17.1. Основные принципы

Государственные и муниципальные займы — это денежные ресурсы, привлекаемые для покрытия дефицита

соответствующего бюджета от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций на основании заключаемых договоров, по которым возникают долговые обязательства РФ, субъекта РФ, муниципального образования как заемщиков или гарантов.

В зависимости от валюты заимствования различают *государственные внутренние и внешние заимствования*.

Право осуществления *государственных внешних заимствований РФ* и субъектов РФ и заключения договоров о предоставлении государственных гарантий, договоров поручительства другим заемщикам для привлечения внешних кредитов принадлежит РФ, субъекту РФ. От имени РФ внешние заимствования осуществляет Правительство РФ от имени субъекта РФ — правительство субъекта РФ. Право осуществлять государственные внешние заимствования в соответствии с законодательством РФ имеют субъекты РФ, бюджеты которых не получают финансовую помощь на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Предельный объем государственных внешних заимствований РФ установлен на уровне годового объема платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга РФ. Правительство РФ осуществляет внешние заимствования в объеме сверх установленного федеральным законом о федеральном бюджете предельного объема, если оно осуществляет реструктуризацию государственного внешнего долга, которая приводит к снижению расходов на его обслуживание, в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга.

От имени РФ право осуществления *государственных внутренних заимствований* и выдачи государственных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов принадлежит Правительству РФ. От имени субъекта РФ такое право принадлежит уполномоченному органу исполнительной власти субъекта РФ. От имени муниципального образования это право реализует уполномоченный орган местного самоуправления.

Правительство РФ осуществляет внутренние и внешние заимствования с превышением установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственного внутреннего и внешнего долга вместо внешних заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга в рамках установленного федеральным законом объема долга.

*Государственные и муниципальные займы осуществляются путем выпуска ценных бумаг* от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования. Таким образом, по договору государственного и муниципального займа заемщиком и эмитентом выступает РФ, субъект РФ или муниципальное образование, а инвестором — гражданин или юридическое лицо-резидент или нерезидент.

*Договор* государственного или муниципального займа заключается путем приобретения инвестором выпущенных государственных либо муниципальных облигаций или других государственных либо муниципальных ценных бумаг, удовлетворяющих право инвестора на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, другого имущества, установленных процентов либо других имущественных прав в сроки, предусмотренные

условиями выпуска займа в обращение. Изменение условий выпущенного в обращение займа не допускается. Государственные и муниципальные займы являются добровольными.

Договоры о государственных внешних заимствованиях, исполнение которых требует увеличения их предельных объемов, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, включаются только после внесения соответствующих изменений в федеральный бюджет на очередной финансовый год.

Договоры о государственных внешних заимствованиях РФ, о предоставлении гарантий по внешним займам подлежат *ратификации* при следующих обстоятельствах:

1) если предусмотренные этими договорами займы или гарантии не включены в программу государственных внешних заимствований РФ или привлекаемые по ним финансовые средства превышают сумму, эквивалентную 10 млн. долл. США, на весь срок займа;

2) если исполнение таких договоров требует увеличения предельных объемов государственных внешних заимствований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

3) другим основаниям, предусмотренным законодательством РФ.

Государственные внутренние и внешние заимствования осуществляются в соответствии с *программами*, утверждаемыми на очередной финансовый год.

Ежегодно разрабатываются и утверждаются программы государственных внешних заимствований РФ и предоставляемых РФ государственных кредитов, отражающие перечень внешних заимствований федерального бюджета на очередной финансовый год с указанием цели, источников, сроков возврата, общего объема заимствований, объема использованных средств по займу до начала финансового года и объема заимствований в данном финансовом году.

В программе государственных внешних заимствований РФ отдельно предусматриваются все займы и государственные гарантии, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн. долл. США, на весь срок займа. Правительство РФ имеет право на осуществление внешних заимствований, не включенных в программу государственных внешних заимствований РФ, если они осуществляются в процессе реструктуризации государственного внешнего долга РФ, которая приводит к снижению расходов на обслуживание государственного внешнего долга в рамках его предельного объема. Такое право распространяется только на *несвязанные* государственные внешние заимствования.

Программы государственных внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований представляют собой перечень внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований на очередной финансовый год по формам и видам заимствований, общий объем заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета. В программы включаются соглашения о займах, заключенные в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу.

При выпуске долговых обязательств РФ, субъектов РФ, муниципальных образований с обеспечением исполнения обязательств в виде обособленного имущества программы государственных внутренних

заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований содержат количественные данные об эмиссии таких обязательств, выраженные в национальной валюте, а также примерный перечень имущества, которое может служить обеспечением исполнения этих обязательств в течение срока заимствования.

При выпуске государственных или муниципальных ценных бумаг под обособленное имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии с условиями эмиссии исполнение обязательств по таким ценным бумагам может осуществляться путем передачи в собственность владельцев этих государственных или муниципальных ценных бумаг имущества, явившегося обеспечением их выпуска.

В случае исполнения обязательств по государственным или муниципальным ценным бумагам путем передачи имущества размер государственного или муниципального долга уменьшается на величину стоимости переданного имущества, а расходы на погашение долга учитываются в размере стоимости переданного имущества.

Решение об эмиссии государственных ценных бумаг РФ, субъектов РФ или муниципальных ценных бумаг принимается соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в соответствии с предельными объемами дефицита бюджета и государственного или муниципального долга.

В решении об эмиссии государственных или муниципальных ценных бумаг отражаются:

- сведения об эмитенте ценных бумаг;
- объем и условия эмиссии;
- способ исполнения обязательств по ценным бумагам.

Порядок выпуска, обращения и погашения государственных ценных бумаг РФ, субъектов РФ, а также муниципальных ценных бумаг регулируется федеральным законом об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг.

Заимствования, осуществляемые путем предоставления государственных или муниципальных гарантий, учитываются в составе государственного или муниципального долга. Они не являются источником финансирования дефицита бюджета. В расходы на обслуживание государственного или муниципального долга закладывается резерв на исполнение обязательств по гарантиям при наступлении гарантийного случая.

В Российской Федерации действует *единая система учета и регистрации* государственных заимствований РФ. Субъекты РФ, муниципальные образования регистрируют свои заимствования в Минфине РФ. Минфин РФ ведет государственные книги внутреннего и внешнего долга РФ. Информация о заимствованиях и других обязательствах вносится эмитентом в Государственную долговую книгу РФ, субъекта РФ или муниципальную долговую книгу в течение 3 дней с момента возникновения соответствующего обязательства.

Информация, внесенная в муниципальную долговую книгу, передается органу, ведущему государственную долговую книгу соответствующего

субъекта РФ, затем данная информация передается органу, ведущему Государственную долговую книгу РФ.

В Государственную долговую книгу РФ вносятся сведения об объеме долговых обязательств РФ, субъектов РФ и муниципальных образований по эмитированным ценным бумагам, о дате эмиссии ценных бумаг, об исполнении обязательств полностью или частично, а также другая информация, состав которой устанавливается органом, осуществляющим ведение Государственной долговой книги РФ.

## **17.2. Эмиссия государственных федеральных облигаций**

Эмитентом государственных федеральных облигаций от имени РФ выступает Минфин РФ. Эмиссия осуществляется отдельными выпусками. Каждый выпуск имеет государственный регистрационный номер. Облигации одного выпуска равны между собой по объему предоставляемых прав, имеют одинаковые дату погашения и регистрационный номер. Владельцами облигаций могут быть юридические и физические лица, если другое не предусмотрено условиями отдельных выпусков.

Облигации предоставляют их владельцу право на получение основной суммы долга — номинальной стоимости, выплачиваемой при погашении выпуска, а также дохода в виде процента, начисляемого к номинальной стоимости облигации. Если право на получение процентного дохода в условиях отдельных выпусков не определено, доходом является разница между ценой реализации (ценой погашения) и ценой покупки облигации.

Параметры выпуска, включая дату погашения, объем выпуска, срок обращения, порядок и форму выплаты доходов и погашения номинальной стоимости облигации, порядок признания выпуска состоявшимся определяются Минфином РФ. Номинальная стоимость облигации составляет 1000 руб.

Отличительной особенностью облигаций является их выпуск и документарной форме на предъявителя без обязательного централизованного хранения в виде суммарных и единичных сертификатов, каждый из которых удостоверяет совокупность прав по количеству облигаций, указанных в сертификате.

Генеральным агентом по обслуживанию выпусков облигаций выступает Центральный банк РФ. При эмиссии каждого выпуска облигаций все суммарные и единичные сертификаты передаются Минфином РФ на хранение и учет в депозитарий, функции которого выполняет Центральный банк РФ или другая организация, уполномоченная им на осуществление функций депозитария, заключившая с Минфином РФ депозитарный договор.

При размещении облигации зачисляются на счета «депо» владельцев в депозитарии. В дальнейшем сертификаты облигаций могут выдаваться депозитарием на руки владельцам, кроме владельцев, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации являются нерезидентами. Учет отдельных облигаций каждого выпуска до выдачи сертификатов владельцам осуществляется в виде записей по счетам «депо» владельца в депозитарии. Облигации, выданные на руки владельцам, могут передаваться в депозитарий.

По поручению Минфина РФ Центральный банк РФ осуществляет при погашении выпуска за счет средств федерального бюджета выплату процентного дохода и основной суммы долга владельцам, облигации которых хранятся или учитываются на счетах «депо» в депозитарии. Владельцы, которым сертификаты облигаций выданы на руки, при погашении выпуска для получения процентного дохода и основной суммы долга предъявляют и депозитарий сертификаты.

Государственным ценным бумагам присваиваются *государственные регистрационные коды*. Выпускам внешних облигационных займов РФ государственные регистрационные коды не присваиваются.

Государственный регистрационный код состоит из девяти значащих разрядов: X1X2X3X4X5X6X7X8X9.

Первый и второй разряды номера X1X2 указывают на тип ценной бумаги:

- «01» — вексель Минфина РФ;
- «06» — облигации внутреннего займа РСФСР 1991 г. («Апрель», «Октябрь»);
- «07» — облигации российского внутреннего выигрышного займа 1992 г.;
- «12» — государственные жилищные сертификаты;
- «13» — валютные облигации Минфина РФ;
- «21» — государственные краткосрочные бескупонные облигации со сроком обращения до одного года;
- «24» — облигации федерального займа с переменным купонным доходом сроком обращения от одного года до пяти лет;
- «25» — облигации федерального займа с постоянным купонным доходом сроком обращения от одного года до пяти лет;
- «26» — облигации федерального займа с постоянным купонным доходом сроком обращения от пяти до 30 лет;
- «30» — облигации государственного сберегательного займа РФ;
- «35» — облигации золотого займа;
- «40» — облигации государственного нерыночного займа.

Третий, четвертый и пятый разряды X3X4X5 указывают на порядковый номер выпуска данного типа. Шестой, седьмой и восьмой разряды X6X7X8 — буквы «RMF» («Russian Ministry of Finance») — указывают на эмитента. Девятый разряд X9 — буква «S» — указывает, что ценная бумага является государственной.

Департамент ценных бумаг и финансового рынка Минфина РФ при выпуске государственных ценных бумаг присваивает государственный регистрационный код и регистрирует выпуски государственных ценных бумаг в Государственной долговой книге РФ. Выпуски внешних облигационных займов РФ регистрируются в Книге государственного внешнего долга РФ с присвоением каждому из выпусков государственного регистрационного номера.

## ГЛАВА 18

### Государственный и муниципальный долг

## 18.1 Классификация долга

Заимствования средств бюджетами различных уровней приводят к формированию соответственно государственного и муниципального долга — накопленной задолженности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, подлежащей погашению в форме основного долга и начисленных на него процентов.

Долг может быть оформлен ценными бумагами или быть определен в договоре между заемщиком в лице соответствующего исполнительного органа государственной власти или местного самоуправления, с одной стороны, и инвестором, с другой стороны.

**Государственный долг РФ** представляет собой долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и другими субъектами международного права.

Государственный долг РФ обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну.

В состав государственного долга РФ входят долговые обязательства в следующих формах:

- 1) кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени РФ с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
- 2) государственные ценные бумаги, выпускаемые от имени РФ;
- 3) договоры о предоставлении государственных гарантий РФ, договоры поручительства РФ по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;
- 4) переоформленные долговые обязательства третьих лиц в государственный долг РФ на основе принятых федеральных законов;
- 5) соглашения и договоры, в том числе международные, заключенные от имени РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств прошлых лет.

Долговые обязательства РФ подразделяются на краткосрочные (до одного года), среднесрочные (от одного года до пяти лет) и долгосрочные (от пяти до 30 лет). Они погашаются в сроки, определяемые конкретными условиями займа, и не могут превышать 30 лет.

Изменение условий выпущенного в обращение государственного займа, в том числе сроков выплаты и размера процентных платежей, срока обращения, не допускается.

**Государственный долг субъекта РФ** — это совокупность долговых обязательств субъекта РФ, обеспечиваемая всем находящимся в собственности субъекта РФ имуществом, составляющим его казну.

Долговые обязательства субъекта РФ существуют в форме:

- 1) кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени субъекта РФ с физическими и юридическими лицами, кредитными организациями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями;
- 2) государственных займов субъекта РФ, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг субъекта РФ;

3) договоров о предоставлении государственных гарантий субъекта РФ, договоров поручительства субъекта РФ по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;

4) переоформления долговых обязательств третьих лиц в государственный долг субъекта РФ на основе принятых законов субъекта;

5) соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени субъекта РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств субъектов прошлых лет.

Долговые обязательства субъекта РФ погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 30 лет.

Формы и виды государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени субъекта РФ, условия их выпуска и обращения определяются соответствующими органами государственной власти субъектов РФ.

**Муниципальный долг** состоит из совокупности долговых обязательств муниципального образования. Он обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну.

Долговые обязательства муниципального образования существуют в форме:

1) кредитных соглашений и договоров, заключенных муниципальным образованием;

2) займов муниципального образования, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования;

3) договоров о предоставлении муниципальных гарантий, договоров поручительства муниципального образования по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;

4) долговых обязательств юридических лиц, переоформленных в муниципальный долг на основе правовых актов органов местного самоуправления.

Для проведения эффективной финансовой политики в области государственного и муниципального заимствований особое значение имеет процесс управления государственным и муниципальным долгом. Управление государственным долгом РФ осуществляется Правительством РФ, управление государственным долгом субъекта РФ — органом исполнительной власти субъекта РФ. Управление муниципальным долгом производится уполномоченным органом местного самоуправления.

Российская Федерация не несет ответственности по долгovým обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований, если такие обязательства не были гарантированы РФ. Субъекты РФ и муниципальные образования не отвечают по долгovým обязательствам друг друга, если такие обязательства не были гарантированы ими, а также по долгovým обязательствам Российской Федерации.

При возникновении финансового кризиса появляется необходимость реструктуризации долга.

**Реструктуризация** — это погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований или принятием других долговых обязательств в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением других условий обслуживания и сроков погашения. Реструктуризация долга может осуществляться с частичным списанием или сокращением суммы основного долга.

В целях регулирования размера государственного долга устанавливается его *предельный объем*. Предельные объемы государственного внутреннего долга и внешнего долга на очередной финансовый год утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств. Законом субъекта РФ о бюджете, правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете устанавливается верхний предел долга субъекта РФ, муниципального долга. Предельный объем государственного долга субъекта РФ, муниципального долга не может превышать объем доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

*Эмиссия* государственных и муниципальных ценных бумаг производится при утверждении федеральным законом, законом субъекта РФ или решением органа местного самоуправления о бюджете следующих показателей:

- предельного размера соответствующего государственного или муниципального долга;
- предельного объема заемных средств, направляемых Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием в текущем финансовом году на финансирование дефицита бюджета соответствующего уровня;
- расходов на обслуживание государственного и муниципального долга в текущем году.

Если при исполнении бюджета субъекта РФ или местного бюджета расходы на обслуживание государственного долга субъекта превышают 15% расходов его бюджета, а также в случае превышения предельного объема заемных средств, и при этом субъект РФ не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, уполномоченный орган государственной власти РФ может применить следующие меры:

- назначить ревизию бюджета субъекта РФ;
- передать исполнение бюджета субъекта РФ под контроль Минфина РФ;
- принять другие меры, предусмотренные бюджетным законодательством.

Все поступления средств в бюджет от заимствований и других долговых обязательств, включая средства, которые расходуются на обслуживание и погашение государственного или муниципального долга, отражаются в бюджете как источники финансирования дефицита бюджета.

Все расходы на обслуживание долговых обязательств, включая дисконт по дисконтным ценным бумагам, отражаются в бюджете как расходы на обслуживание государственного или муниципального долга.

Погашение обязательств государственного долга РФ учитывается в федеральном бюджете путем вычитания суммы погашаемых обязательств из суммы поступлений источников финансирования дефицита федерального бюджета и отражается соответственно в Программе государственных внутренних или внешних заимствований РФ.

Все расходы на погашение обязательств государственного долга субъектов РФ, муниципального долга учитываются в расходной части бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов как расходы на погашение государственного или муниципального долга.

## 18.2. Обслуживание долга

Рассмотрим порядок обслуживания государственного внутреннего долга Российской Федерации, субъектов РФ, муниципального долга.

Затраты по размещению, выплате доходов и погашению долговых обязательств РФ осуществляются за счет средств федерального бюджета. Обслуживание государственного внутреннего долга РФ производится, как правило, Центральным банком РФ и его учреждениями путем осуществления операций по размещению долговых обязательств РФ, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним.

Выполнение ЦБ РФ, другим специализированным финансовым институтом функций генерального агента Правительства РФ по размещению долговых обязательств РФ, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним осуществляется на основе специальных соглашений, заключаемых с эмитентом государственных ценных бумаг.

Обслуживание государственного внутреннего долга субъекта РФ, муниципального долга производится в соответствии с федеральными законами, законами субъекта РФ и правовыми актами органов местного самоуправления.

По соглашению сторон государственный или муниципальный долг, возникший из купли-продажи государственных или муниципальных ценных бумаг, может быть заменен заемным обязательством. Замена государственного и муниципального долга заемным обязательством осуществляется с соблюдением требований о новации и совершается в форме договора займа.

Новация связана с тем, что обязательство прекращается соглашением сторон о замене первоначального обязательства, существовавшего между ними, другим обязательством между теми же лицами, предусматривающим другой предмет или способ исполнения. Новация прекращает дополнительные обязательства, связанные с первоначальным обязательством.

Примером может служить новация по государственным краткосрочным бескупонным облигациям ГКО и облигациям федеральных займов (ОФЗ) с постоянным и переменным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. и выпущенным в обращение до 17 августа 1998 г. путем замены по согласованию с их владельцами на новые обязательства по вновь выпускаемым ОФЗ с фиксированным и постоянным купонным доходом и частичной выплатой денежных средств.

Результатом новации является совокупность обязательств по вновь выпускаемым государственным ценным бумагам и по выплате денежных средств Минфином России.

Сумма новых обязательств определяется путем дисконтирования номинальной стоимости ГКО и ОФЗ с постоянным и переменным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. и выпущенных в обращение до 17 августа 1998 г, исходя из доходности 50% годовых в период с 19 августа 1998 г. до даты погашения, ранее объявленной в условиях выпуска. При этом по ОФЗ с постоянным и переменным купонным доходом в дисконтируемую величину включаются суммы невыплаченных купонных доходов. По необъявленным купонам ставка принята равной 50% годовых.

В результате новации владельцам ГКО и ОФЗ с постоянным и переменным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1999 г.

и выпущенных в обращение до 17 августа 1998 г. предоставлены следующие обязательства:

- ОФЗ с фиксированным купонным доходом по номиналу, равному 70% суммы новых обязательств;
- ОФЗ с постоянным купонным доходом по номиналу, равному 20% суммы новых обязательств;
- денежные средства в сумме, равной 10% суммы новых обязательств.

Для подтверждения новых обязательств осуществлен выпуск следующих видов государственных ценных бумаг:

- 1) ОФЗ с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФД) со сроками обращения четыре и пять лет. Эти облигации выпущены 12 равными траншами с начислением процентного дохода начиная с 19 августа 1998 г. Купонный доход по этим облигациям начисляется начиная с 19 августа 1998 г. и равен 30% годовых в первый год после 19 августа 1998 г., 25% — во второй, 20% — в третий, 15% — в четвертый, далее — 10% годовых. Начиная со второго купона выплаты купонных доходов производятся каждые три месяца;

- 2) ОФЗ с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД) со сроком обращения три года. По этим облигациям установлен нулевой купонный доход, и они могут быть использованы на операции по погашению просроченной задолженности по налогам в федеральный бюджет, включая штрафы и пени, образовавшейся по состоянию на 1 июля 1998 г., а также в целях оплаты участия в уставном капитале кредитных организаций.

Минфин России принял на себя обязательства по выплате рассмотренных выше денежных средств. Размер этих обязательств в отношении облигаций, срок погашения которых наступил до момента осуществления новации, увеличен в зависимости от периода отсрочки из расчета 30% годовых до момента официального опубликования соответствующих нормативных документов. При этом 2/3 денежных обязательств были оформлены в равных долях ГКО со сроками обращения, не превышающими три и шесть месяцев, и доходностью 30% годовых.

При осуществлении новации право получить 30% от суммы новых обязательств денежными средствами с соответствующим уменьшением до 50% доли ОФЗ с фиксированным купонным доходом предоставлено владельцам ГКО и ОФЗ с постоянным и переменным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. и выпущенных в обращение до 17 августа 1998 г., которым федеральными органами исполнительной власти устанавливался норматив вложения средств в государственные ценные бумаги, а также другим владельцам, являющимся резидентами РФ, кроме кредитных организаций, профессиональных участников рынка ценных бумаг, органов государственной власти и местного самоуправления.

При осуществлении новации право получения полной суммы погашения в денежной форме в сроки, установленные при выпуске принадлежащих им облигаций, предоставляется владельцам ГКО и ОФЗ с постоянным и переменным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. и выпущенных в обращение до 17 августа 1998 г.: физическим лицам — резидентам РФ; созданным в соответствии с законодательством РФ; образованиям, не являющимся юридическими лицами; организациям, являющимся издателями периодических печатных изданий, кроме рекламных изданий, и имеющим соответствующую

лицензию; фондам обязательного медицинского страхования и страховым компаниям, имеющим соответствующую лицензию (только в отношении средств обязательного медицинского страхования и средств государственного обязательного личного страхования); фондам по защите прав вкладчиков и акционеров; жилищным кооперативам; гаражно-строительным кооперативам; садово-огородническим и дачным объединениям граждан; кредитным союзам; другим некоммерческим организациям, кроме организаций, которым устанавливался норматив вложения средств в государственные ценные бумаги.

## ГЛАВА 19

### Государственные и муниципальные гарантии и поручительства

#### 19.1. Гарант и сумма гарантии

Государственная или муниципальная гарантия — это способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование — гарант — дает письменное обязательство отвечать полностью или частично за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия, обязательства перед третьими лицами.

Срок гарантии определяется сроком исполнения обязательств, по которым предоставлена гарантия. Гарантии предоставляются, как правило, на конкурсной основе.

Гарант по государственной или муниципальной гарантии несет субсидиарную ответственность дополнительно к ответственности должника по гарантированному им обязательству.

Предусмотренное государственной или муниципальной гарантией обязательство гаранта перед третьим лицом ограничивается уплатой суммы, на которую выдана гарантия.

Гарант, исполнивший обязательство получателя гарантии, имеет право потребовать от последнего возмещения в полном объеме сумм, уплаченных третьему лицу по гарантии.

Федеральным законом о федеральном бюджете устанавливается верхний предел общей суммы государственных гарантий РФ, предоставляемых в национальной валюте, и верхний предел государственных гарантий РФ, предоставляемых для обеспечения обязательств в иностранной валюте.

Общая сумма предоставленных государственных гарантий РФ для обеспечения обязательств включается в состав государственного долга РФ как вид долгового обязательства. Федеральным законом о федеральном бюджете утверждаются государственные гарантии РФ, выдаваемые отдельному субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу на сумму, превышающую 1000000 минимальных размеров оплаты труда.

Отдельно утверждаются государственные гарантии РФ на сумму, превышающую сумму, эквивалентную 10 млн. долл. США. Предоставление государственных гарантий РФ для обеспечения обязательств в иностранной валюте утверждается в составе программы государственных внешних заимствований.

Государственные гарантии РФ предоставляются Правительством РФ. Государственные гарантии субъектов РФ и муниципальные гарантии предоставляются субъектам РФ, муниципальным образованиям и юридическим лицам для обеспечения исполнения их обязательств перед третьими лицами.

Государственные гарантии предоставляются соответствующим органом исполнительной власти, муниципальные гарантии — уполномоченным органом местного самоуправления.

## **19.2. Порядок предоставления государственных гарантий**

Рассмотрим порядок предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств *Бюджета развития* РФ.

Государственные гарантии за счет средств Бюджета развития РФ являются *поручительством* Правительства РФ и предоставляются российским инвесторам на конкурсной основе под заемные средства для реализации инвестиционных проектов.

Основные цели предоставления государственных гарантий — стимулирование инвестиционной активности и привлечение средств инвесторов для развития российской экономики по ключевым направлениям.

К рассмотрению принимаются инвестиционные проекты претендентов, имеющих устойчивое финансовое положение и способных вернуть кредит с начисленными на него процентами и срок и в полном объеме. Проекты должны иметь положительную величину *чистого дисконтированного дохода* в расчетный период, определяемую путем сложения за все годы дисконтированных показателей чистой прибыли и амортизации и вычитания из полученной суммы объема инвестиций, предназначенных на реализацию данного проекта.

Критерием отбора инвестиционных проектов для оказания государственной поддержки служит величина дохода, который получит государство в результате реализации проекта. Принятые к рассмотрению проекты ранжируются в соответствии с показателем бюджетной эффективности. Этот показатель определяется как отношение суммы дисконтированной величины налоговых поступлений и обязательных платежей к размеру государственной гарантии.

Размер государственных гарантий, выдаваемых кредиторам, составляет до 40% от фактически предоставляемых ими средств для реализации конкретного инвестиционного проекта.

Размер государственных гарантий указывается в заключаемом между Минэкономки РФ и кредитором *договоре поручительства*.

Исполнение обязательств по предоставленным государственным гарантиям осуществляется за счет средств, предусмотренных в Бюджете развития РФ на соответствующий год. Объем предоставленных государственных гарантий фиксируется при расчете государственного долга Российской Федерации. Лимиты использования государственных гарантий для реализации инвестиционных проектов устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Срок действия государственных гарантий определяется по бизнес-плану проекта как время, за которое намечено возратить взятый в коммерческом банке кредит на финансирование данного проекта. Указанный срок фиксируется в договоре поручительства, заключаемом между Минэкономки РФ и кредитором, и пересмотру не подлежит.

Под *гарантийным случаем* понимается факт невозврата заемщиком основного долга в срок, установленный в кредитном договоре, заключенном между заемщиком и кредитором.

Минэкономике РФ для рассмотрения официального обращения кредитора образует *комиссию* с привлечением территориальных органов Центрального банка РФ, Главного управления Федерального казначейства Минфина РФ, финансовых органов субъекта РФ, на территории которого реализуется инвестиционный проект, кредитора и заемщика. Эта комиссия рассматривает обоснованность требований кредитора к заемщику по кредитному договору, заключенному между ними, оценивает достаточность действий кредитора по возврату основного долга и определяет размер убытков кредитора, подлежащих возмещению со стороны Минэкономике РФ.

По результатам проведенной работы комиссия составляет заключение, в котором подтверждает или не подтверждает наступление ответственности Минэкономике РФ за неисполнение или ненадлежащее исполнение заемщиком обеспеченного поручительством обязательства. Минэкономике РФ дает поручение Главному управлению Федерального казначейства Минфина РФ о перечислении средств из Бюджета развития РФ на корреспондентский счет кредитора для возмещения части основного долга по кредитному договору. Возмещению подлежит только основной долг без начисленных на него процентов, пеней и штрафов.

При реализации государственной гарантии кредитор передаст в Минэкономике РФ документы, удостоверяющие требования к заемщику и права, обеспечивающие эти требования в объеме, в котором удовлетворены требования кредитора.

Минэкономике РФ для защиты интересов государства в месячный срок после реализации государственной гарантии обращается в арбитражный суд с иском о банкротстве заемщика, если оно не было осуществлено на основании исковых требований кредитора.

Средства, полученные Минэкономике РФ в целях удовлетворения требований к заемщику, зачисляются в Бюджет развития РФ.

В качестве примера государственных гарантий, выдаваемых на развитие отечественного самолетостроения, приведем кредитование производства и введения в эксплуатацию конкурентоспособных широкофюзеляжных самолетов Ил—96 М/Т.

Признано необходимым привлечение в 1997—2002 гг.:

- кредитов Экспортно-импортного банка США в размере до 1079 млн. долл. США, в том числе в 1997—1999 гг. — в размере до 341 млн. долл. США под гарантию Правительства РФ, для финансирования закупки акционерным обществом «Аэрофлот — Российские международные авиалинии» авиационных двигателей, навигационного оборудования и других комплектующих изделий американского производства, поставляемых для оснащения 20 самолетов Ил-96 М/Т, приобретаемых этим акционерным обществом;
- кредитов Европейского банка реконструкции и развития и других зарубежных и российских коммерческих банков в размере до 480 млн. долл. США, в том числе в 1997—1999 гг. — в размере до 159 млн. долл. США под гарантию Правительства РФ для финансирования производства 20

самолетов Ил-96 М/Т в акционерном обществе «Воронежское акционерное самолетостроительное общество».

Минфин РФ и Внешэкономбанк подписали с Экспортно-импортным банком США и другими коммерческими банками документы, необходимые для привлечения кредитов. Предусмотрено начиная с 2000 г использование залога самолетов Ил-96 М/Т в качестве обеспечения кредитов вместо гарантий Правительства РФ.

Погашение основного долга, уплата процентов и комиссий по кредитам осуществляются за счет акционерного общества «Аэрофлот — Российские международные авиалинии».

Минфин РФ, Мингосимущество РФ и Внешэкономбанк заключили с акционерным обществом «Аэрофлот — Российские международные авиалинии» соглашения о контргарантиях возврата кредитов.

Министерство торговли РФ обеспечивает оперативный контроль за ценами, коммерческими и валютно-финансовыми условиями контрактов, заключаемых в счет привлекаемых кредитов.

Акционерное общество «Аэрофлот — Российские международные авиалинии» создало за рубежом дочернее общество для организации финансового лизинга самолетов Ил-96 М/Т.

Таким образом, государственные и муниципальные гарантии и поручительства значительно расширяют возможности инвестиционного финансирования и способствуют экономическому росту.

#### Контрольные вопросы

1. Раскройте сущность и функции государственного и муниципального кредита.
2. Объясните, как вы понимаете кредитный договор на предоставление государственного и муниципального кредита.
3. Расскажите о целях государственного и муниципального кредитования.
4. Каким образом образуется государственный и муниципальный долг?
5. При каких обстоятельствах возникает необходимость реструктуризации государственного и муниципального долга?
6. Дайте классификацию государственного и муниципального долга.
7. Объясните почему государство заинтересовано в выделении целевых бюджетных ссуд.
8. Дайте определение термину «межгосударственный кредит».
9. Почему возникает необходимость реструктуризации задолженности предприятий и организаций по обязательным платежам и бюджет?
10. Раскройте содержание государственных и муниципальных займов и их современное состояние.
11. Когда возникает необходимость в новации по государственным заимствованиям?
12. Объясните суть государственных и муниципальных гарантий и поручительств. Каким образом они влияют на развитие реального сектора экономики?

## Выводы

- Государственный и муниципальный кредит представляют собой отношения, по которым Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование являются кредиторами или заемщиками.

- Государственный и муниципальный кредит выполняет следующие функции: перераспределения денежных ресурсов, регулиующую, учета и контроля.

- Основными целями государственного и муниципального кредитования являются: финансирование бюджетного дефицита; проведение региональной финансово-кредитной политики, направленной на выравнивание социально-экономических условий жизни населения и функционирования региональных экономик; поддержка муниципальных образований; поддержка приоритетных для экономики секторов и видов деятельности.

- При возникновении кризисных финансовых явлений и отсутствии реальных возможностей своевременного погашения долга возникает необходимость в его реструктуризации. Целевые бюджетные ссуды являются источниками финансирования отраслевых программ инвестиционного характера, конверсии оборонной промышленности, пополнения оборотных средств предприятий и др.

- Межгосударственные кредиты предоставляются Правительством РФ правительствам других государств в соответствии с двусторонними межправительственными соглашениями за счет средств федерального бюджета.

- Государственные и муниципальные займы — это денежные ресурсы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций на основании заключаемых договоров, по которым возникают долговые обязательства РФ, субъекта РФ, муниципального образования как заемщиков или гарантов.

- Договор государственного или муниципального займа заключается путем приобретения инвестором выпущенных государственных либо муниципальных ценных бумаг, удовлетворяющих право инвестора на получение от заемщика предоставленных ему займы имущества, установленных процентов.

- Заимствования средств бюджетами различных уровней приводят к формированию соответственно государственного и муниципального долга, т.е. накоплению задолженности РФ, субъектом РФ и муниципальных образований, подлежащей погашению в форме основного долга и начисленных на него процентов. Поступления средств в бюджет от заимствований и других долговых обязательств отражаются в бюджете как источники финансирования дефицита бюджета. Расходы на обслуживание долговых обязательств, включая дисконт по дисконтным ценным бумагам, отражаются в бюджете как расходы на обслуживание государственного или муниципального долга.

- Государственной или муниципальной гарантией является способ обеспечения обязательства, по которому Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование — гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия, обязательства перед третьими лицами.

## РАЗДЕЛ IV

### Государственные внебюджетные фонды

#### ГЛАВА 20

##### Государственные внебюджетные фонды: сущность, функции, роль и задачи

Государственные федеральные внебюджетные фонды относятся к *федеральной собственности*. Они имеют социальную, экономическую, благотворительную и другую направленность.

Через государственные внебюджетные фонды осуществляется перераспределение части национального дохода в интересах отдельных социальных слоев населения.

Государственные социальные внебюджетные фонды — это целевые централизованные фонды финансовых ресурсов, формируемые за счет обязательных платежей и отчислений юридических и физических лиц и предназначенные для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Государственные социальные внебюджетные фонды включают:

- Пенсионный фонд Российской Федерации;
- Фонд социального страхования Российской Федерации;
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации;
- Государственный фонд занятости населения Российской Федерации.

К *экономическим* внебюджетным фондам относятся Федеральный и территориальные дорожные фонды, Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы РФ, Федеральный экологический фонд РФ, Государственный фонд борьбы с преступностью и др.

Существуют также внебюджетные фонды *межотраслевого и отраслевого назначения*, целью которых является финансовая поддержка конкретных институтов, проектов, развитие и стимулирование производства (например, Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства, Фонд содействия научно-техническому прогрессу и др.). Однако такие фонды имеют свою специфику и будут рассмотрены в других главах.

С помощью внебюджетных фондов государство и муниципальное образование решают важнейшие социальные задачи:

- социальную защиту населения;
- повышение жизненного уровня населения;
- сохранение и улучшение здоровья населения;
- социальную ориентацию безработного населения.
- оказание социальных услуг населению.

*Аккумуляция средств во внебюджетных Фондах позволяет накапливать источники финансирования для выплат пенсий, пособий, стипендий и т.п.*

Доходы и расходы государственного внебюджетного фонда образуют его *бюджет*, предназначенный для финансового обеспечения задач и выполняемых функций. Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов разрабатываются их органами управления и представляются в органы исполнительной власти, которые передают их на рассмотрение законодательных или представительных органов власти. Они представляются одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год.

Бюджеты федеральных внебюджетных фондов выносятся на рассмотрение и утверждение Государственной думы и Совета Федерации и принимаются в форме федеральных законов одновременно с принятием закона о федеральном бюджете.

Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов выносятся на рассмотрение законодательных или представительных органов власти субъектов РФ и принимаются в форме законов субъектов РФ одновременно с принятием законов о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

Источниками формирования *доходов* бюджетов внебюджетных фондов являются:

- обязательные платежи, предусмотренные соответствующими законодательными актами;
- добровольные взносы юридических и физических лиц;
- прочие доходы.

Статьи *расходов* государственных внебюджетных фондов устанавливаются в строгом соответствии с их социальным назначением и утвержденными законами.

*Отчет об исполнении бюджета* федерального государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Государственной Думой и Советом Федерации в форме федерального закона.

Отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется органом исполнительной власти субъекта РФ на рассмотрение и утверждение законодательному или представительному органу субъекта РФ в форме закона субъекта РФ.

*Контроль за исполнением бюджетов* государственных внебюджетных фондов возложен на органы, обеспечивающие контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы РФ.

От уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды освобождаются:

1) организации в части выплат, начисленных по всем основаниям независимо от источников финансирования, в пользу работников, являющихся инвалидами I, II и III групп и получающих пенсии по инвалидности;

2) общероссийские общественные организации инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не

менее 80%, их региональные и территориальные организации, а также организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов таких организаций и организаций, единственным собственником имущества которых являются эти общественные организации;

3) индивидуальные предприниматели, в том числе иностранные граждане; лица без гражданства, проживающие на территории РФ; частные детективы, занимающиеся частной практикой; нотариусы, адвокаты, являющиеся инвалидами I, II и III групп и получающие пенсии по инвалидности.

## ГЛАВА 21

### Пенсионный фонд РФ

#### 21.1 Формирование Пенсионного фонда РФ

Пенсионный фонд РФ — это централизованный фонд государства, обеспечивающий формирование и распределение финансовых ресурсов в целях пенсионного обеспечения граждан РФ.

К функциям Пенсионного фонда РФ относятся:

- аккумуляция страховых взносов;
- финансирование расходов, предусмотренных законом о фонде;
- организация работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца;
  - капитализация средств фонда, привлечение в него добровольных взносов физических и юридических лиц;
  - контроль за своевременным и полным поступлением у страховых взносов, правильным и рациональным расходованием средств фонда;
  - организация и ведение индивидуального — персонифицированного учета застрахованных лиц;
  - участие в разработке и реализации межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий и пособий;
  - проведение научно-исследовательской работы в области государственного пенсионного страхования.

*Доходы* бюджета Пенсионного фонда РФ формируются за счет следующих источников:

- страховых взносов работодателей;
- страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью;
- страховых взносов других категорий работающих граждан;
- ассигнований из федерального бюджета РФ на выплату государственных пенсий и пособий военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам, их семьям социальных пенсий, пособий на детей в возрасте старше полутора лет, на индексацию этих пенсий и пособий, а также на предоставление льгот в части пенсий, пособий и компенсаций гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, на расходы по доставке и пересылке пенсий и пособий;

- средств, возмещаемых Пенсионному фонду РФ Государственным фондом занятости населения РФ в связи с назначением досрочных пенсий безработным;

- средств, взыскиваемых с работодателей и граждан в результате предъявления регрессных требований;

- добровольных взносов физических и юридических лиц;

- доходов от капитализации средств фонда;

- других поступлений.

*Расходы* бюджета Пенсионного фонда обеспечивают:

- выплату государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы РФ;

- выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет;

- оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;

- финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности фонда и его органов;

- финансирование других статей в соответствии с законом.

Рассмотрим действующий порядок *уплаты страховых взносов* работодателями и гражданами в Пенсионный фонд РФ.

*Плательщиками* страховых взносов в Пенсионный фонд РФ являются:

- 1) работодатели — юридические лица, в том числе иностранные, их обособленные подразделения (тариф страховых взносов — 28%, для организаций, производящих сельхозпродукцию, — 20,6% выплат в денежной и натуральной формах, начисленных в пользу работников по всем основаниям независимо от источников финансирования);

- 2) международные организации, осуществляющие свою деятельность на территории РФ в отношении граждан, имеющих право на государственное пенсионное обеспечение (тариф 28%);

- 3) граждане, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью и народными художественными промыслами (тариф 20,6%);

- 4) крестьянские, фермерские хозяйства (тариф 20,6%);

- 5) граждане, в том числе иностранные, лица без гражданства, проживающие на территории РФ, индивидуальные предприниматели, осуществляющие прием на работу по трудовому договору (тариф 28%);

- 6) граждане, работающие по трудовым договорам, получающие вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, по авторским договорам (тариф 1%).

Вновь созданные предприятия, учреждения и организации регистрируются в качестве плательщиков страховых взносов в 30-дневный срок со дня их учреждения. Банки открывают расчетные счета при предъявлении предприятиями документа, подтверждающего регистрацию в качестве плательщиков страховых взносов.

Страховые взносы *начисляются* на все те виды оплаты труда в денежном или натуральном выражении, по всем основаниям, из которых исчисляется пенсия, в том числе на вознаграждение за выполнение работ по договорам подряда и поручения.

Работодатели представляют в банк платежные поручения на перечисление страховых взносов одновременно с платежным поручением на

выплату заработной платы, которые исполняются в первоочередном порядке.

По истечении установленных сроков уплаты страховых взносов невнесенная сумма считается *недоимкой* и взыскивается с начислением пени. К недоимке относится и сумма задолженности, выявленная при проверке плательщика страховых взносов. Пеня начисляется с суммы недоимки за каждый день просрочки.

За несвоевременное зачисление или перечисление по вине коммерческих банков страховых взносов в доход фонда с них также взыскивается пеня за каждый день просрочки.

С 1 января 1998 г. для организаций, своевременно и в полном объеме осуществляющих текущие платежи, погасивших просроченную задолженность по страховым взносам в Пенсионный фонд РФ до 1 мая 1998 г., начисленные на такую задолженность суммы пеней пересчитывались из расчета 0,12% за каждый день просрочки платежа.

К работодателям и другим плательщикам страховых взносов применяются *финансовые санкции* в виде взыскания:

1) всей сокрытой или заниженной при начислении страховых взносов в фонд суммы оплаты труда и штрафа в размере той же суммы, а при повторном нарушении — штрафа в двойном размере;

2) 10% причитающихся к уплате сумм страховых взносов в фонды за их отказ от регистрации в качестве плательщика страховых взносов;

3) 10% причитающихся в отчетном квартале к уплате сумм страховых взносов в фонды за непредставление в установленные сроки расчетной ведомости, а также сведений о суммах заработка, на которые начислялись страховые взносы, и суммах начисленных страховых взносов с разбивкой по месяцам отчетного квартала.

В качестве примера рассмотрим *бюджет Пенсионного фонда РФ на 1997 г.* По доходам бюджет был утвержден в сумме 183101,5 млрд. руб. и по расходам — в сумме 177151,5 млрд. руб. с превышением доходов над расходами в сумме 5950 млрд. руб. Доходы бюджета фонда на 1997 г. формировались за счет следующих источников:

- остаток средств на 1 января 1997 г. 3864,7 млрд. руб. — 2,11%;
- страховые взносы — 150744,5 млрд. руб. — 82,3%;
- в том числе:
  - мобилизация просроченной задолженности плательщиков страховых взносов — 10500,0 млрд. руб.;
  - средства федерального бюджета, направляемые через фонд на целевое финансирование выплаты государственных пенсий и пособий, — 15884,6 млрд. руб.;
  - погашение долга федерального бюджета перед фондом за 1996 г. государственными ценными бумагами — 6381,0 млрд. руб.;
  - доходы по обслуживанию долга федерального бюджета перед фондом 1418,0 млрд. руб.;
  - средства, возмещаемые Государственным фондом занятости населения РФ по расходам на выплату досрочных пенсий безработным гражданам — 348,7 млрд. руб.;
  - прочие поступления 4460,0 млрд. руб. — 2,4%.

Размер задолженности плательщиков страховых взносов перед фондом на 1 января 1997 г. составлял 59519,6 млрд. руб.

Средства бюджета Пенсионного фонда РФ в 1997 г. расходовались по следующим направлениям:

- выплаты трудовых пенсий — 137319,0 млрд. руб.;
- компенсационные выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, получающими пенсии за счет страховых взносов, — 70,7 млрд. руб.;
- выплаты пенсий гражданам, выехавшим на постоянное место жительства за границу, включая пенсии лицам, проходившим военную службу, службу в органах внутренних дел, и членам их семей — 18,0 млрд. руб.;
- выплаты социальных пособий на погребение и оказание гарантированного перечня услуг по погребению получателям пенсий за счет страховых взносов — 1258,2 млрд. руб.;
- погашение задолженности по выплате государственных пенсий и пособий за 1996 г., финансируемых за счет страховых взносов, — 13950,2 млрд. руб.;
- выплаты государственных пенсий и пособий, финансируемых фондом на возвратной основе, включая погашение задолженности по выплате государственных пенсий и пособий за 1996 г., финансируемых за счет средств федерального бюджета — 14598,4 млрд. руб.;
- доставка и пересылка всех видов пенсий и пособий, осуществляемые за счет государства и финансируемые фондом на возвратной основе, — 3208,1 млрд. руб.;
- содержание органов фонда — 996,2 млрд. руб.;
- курсовые мероприятия, подготовка и переподготовка кадров — 13,7 млрд. руб.;
- капитальные вложения и проектные работы — 293 млрд. руб.;
- создание инфраструктуры и осуществление мероприятий по организации персонифицированного учета для целей государственного пенсионного страхования — 137,6 млрд. руб.;
- расходы на погашение задолженности по привлеченным кредитам банков на 1 января 1997 г. — 3646,3 млрд. руб.;
- расходы на обслуживание временно привлеченных кредитов — 980,0 млрд. руб.;
- возврат средств фонду социального страхования РФ, заимствованных ранее, — 662,1 млрд. руб.

К дополнительным финансовым полномочиям фонда в 1997 г. отнесены:

- 1) предоставление организациям рассрочки на погашение сумм недоимки по страховым взносам и начисленной пени с учетом финансового состояния этих организаций;
- 2) приостановление начисления пени на сумму недоимки по страховым взносам для организаций, заключивших соглашения с фондом о рассрочке платежей.

Пенсионный фонд РФ принимал векселя кредитных организаций в качестве платежного средства в счет погашения недоимки по страховым взносам и начисленной пени организаций, заключивших соответствующие соглашения с фондом.

## **21.2. Индивидуально-персонифицированный учет**

Введение *индивидуально-персонифицированного учета* в системе государственного пенсионного страхования обусловлено следующими факторами:

- созданием условий для назначения пенсий в соответствии с результатами труда каждого застрахованного лица;
- обеспечением достоверности сведений о стаже и зарплате, определяющих размер пенсии при ее назначении;
- созданием информационной базы для реализации и совершенствования пенсионного законодательства, для назначения пенсий на основе страхового стажа застрахованных лиц и их страховых взносов;
- развитием заинтересованности застрахованных лиц в уплате страховых взносов в Пенсионный фонд РФ;
- созданием условий для контроля за уплатой страховых взносов застрахованными лицами;
- упрощением порядка и ускорением процедуры назначения государственных трудовых пенсий застрахованным лицам.

Индивидуальный учет в системе государственного пенсионного страхования строится на следующих *принципах*:

- единства государственного пенсионного страхования в РФ;
- всеобщности и обязательности уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд РФ и учета сведений о застрахованных лицах;
- доступности для каждого застрахованного лица сведений о нем;
- использования сведений о застрахованных лицах для целей пенсионного обеспечения;
- соответствия сведений о суммах страховых взносов, представляемых каждым плательщиком для индивидуального учета, сведениям о фактически перечисленных этим плательщиком суммах страховых взносов;
- осуществления индивидуального учета в процессе всей трудовой деятельности застрахованного лица.

На каждое застрахованное лицо Пенсионный фонд РФ открывает *индивидуальный лицевой счет* с постоянным страховым номером. Пенсионный фонд РФ и его территориальные органы выдают каждому застрахованному лицу *страховое свидетельство* государственного пенсионного страхования, содержащее страховой номер и анкетные данные.

Лицо, впервые поступившее на работу по трудовому договору, получает страховое свидетельство по месту работы. Несовершеннолетние, не достигшие 14 лет, не являются субъектами государственного пенсионного страхования, кроме несовершеннолетних, получающих пенсию по случаю потери кормильца.

Страховые свидетельства государственного пенсионного страхования хранятся у застрахованных лиц. Изменение сведений о застрахованном лице влечет за собой необходимость внесения соответствующих изменений в его индивидуальный лицевой счет.

Сведения о застрахованных лицах представляются плательщиками страховых взносов в Пенсионный фонд РФ. Работодатели представляют сведения о всех лицах, работающих у них по трудовому договору, за которых они уплачивают страховые взносы. Сведения передаются в те органы фонда, в которых эти работодатели зарегистрированы в качестве плательщиков страховых взносов. Граждане, самостоятельно уплачивающие страховые взносы в фонд, сами представляют сведения о себе в органы

фонда по месту своей регистрации в качестве плательщиков страховых взносов Государственного пенсионного страхования.

### **21.3. Негосударственное пенсионное обеспечение**

Негосударственное пенсионное обеспечение является дополнительным по отношению к государственному и может осуществляться в форме *дополнительных профессиональных пенсионных систем* отдельных предприятий, отраслей экономики либо территорий, а также в форме *личного пенсионного страхования* граждан, осуществляющих накопление средств на дополнительное пенсионное обеспечение.

Дополнительная профессиональная пенсионная система должна отвечать следующим требованиям:

1) обеспечивать выплату пенсий, а не единовременных сумм, и согласовываться с государственной пенсионной системой в отношении видов пенсий и условий их назначения;

2) иметь как установленные выплаты, так и установленные взносы, являться солидарной либо накопительной или использовать одновременно оба эти принципа;

3) финансироваться как за счет взносов работодателя, так с участием работников;

4) иметь финансовое покрытие в форме накопленных активов и будущих поступлений взносов — актуарный баланс.

Негосударственный пенсионный фонд (НПФ) — некоммерческая организация социального обеспечения, исключительным видом деятельности которой является негосударственное пенсионное обеспечение участников фонда на основании договоров о негосударственном пенсионном обеспечении населения с вкладчиками в пользу участников фонда.

Деятельность фонда по негосударственному пенсионному обеспечению населения включает: аккумулирование пенсионных взносов; размещение пенсионных резервов; учет пенсионных обязательств; выплату негосударственных пенсий участникам фонда.

Учредителями фонда могут быть юридические и физические лица.

В целях защиты прав и интересов вкладчиков и участников деятельность фонда подлежит обязательному *лицензированию*.

НПФ выполняет следующие функции:

- разрабатывает условия негосударственного пенсионного обеспечения участников;
- заключает пенсионные договоры;
- аккумулирует пенсионные взносы;
- ведет пенсионные счета, информирует вкладчиков и участников о их состоянии;
- заключает договоры с управляющим фонда;
- формирует и размещает самостоятельно или через управляющего собственные средства, включая пенсионные резервы;
- ведет бухгалтерский учет и осуществляет актуарные расчеты;
- производит выплаты негосударственных пенсий;
- осуществляет контроль за своевременным и полным поступлением средств в фонд и исполнением своих обязательств перед участниками;
- предоставляет информацию о своей деятельности.

Вкладчики НПФ имеют право: 1) требовать от фонда исполнения обязательств фонда по пенсионному договору в полном объеме; 2) представлять перед фондом свои интересы и интересы своих участников, обжаловать действия фонда; 3) требовать от фонда перевода выкупных сумм в другой фонд в соответствии с правилами фонда и пенсионным договором.

Вкладчики НПФ вносят взносы только денежными средствами в порядке и размерах, которые предусмотрены правилами фонда и пенсионным договором.

НПФ обязан:

1) осуществлять учет своих обязательств перед вкладчиками и участниками в форме ведения пенсионных счетов и учет пенсионных резервов, предоставлять вкладчикам и участникам информацию о состоянии солидарных или именных пенсионных счетов;

2) выплачивать участникам негосударственные пенсии в соответствии с условиями пенсионных договоров;

3) переводить по поручению вкладчика или участника выкупную сумму в другой фонд в соответствии с условиями пенсионного договора;

4) не принимать в одностороннем порядке решения, нарушающие права вкладчиков или участников.

НПФ осуществляет размещение пенсионных резервов через управляющего, который обеспечивает возврат переданных ему фондом пенсионных резервов по договорам доверительного управления и другим договорам в соответствии с законодательством, кроме случаев размещения пенсионных резервов в государственные ценные бумаги, ценные бумаги субъектов РФ, банковские депозиты и др.

#### **21.4. Реформирование пенсионной системы**

Для усиления государственных гарантий прав граждан на пенсионное обеспечение и создания предпосылок для устойчивого развития пенсионной системы намечены пути ее реформирования.

Реформирование пенсионной системы предусматривает, что *базовые пенсии* будут предоставляться всем гражданам и обеспечивать материальные условия жизни при наступлении инвалидности, по достижении пенсионного возраста, в случае потери кормильца независимо от наличия трудового стажа. Базовые пенсии будут назначаться в фиксированных размерах, определяемых с учетом прожиточного минимума пенсионера и в зависимости от степени утраты трудоспособности. В то же время на переходном этапе социальная пенсия сохранится, а базовая пенсия будет представлять собой часть трудовой пенсии.

*Трудовые* или *страховые пенсии* предоставляются всем лицам, работающим по найму, и другим категориям населения, на которые распространяется обязательное государственное пенсионное страхование.

Все участники общей системы трудовых пенсий должны нести одинаковые обязанности по финансированию этой системы и иметь одинаковые права относительно условий назначения и размеров пенсий.

Размер *трудовой пенсии по старости* будет определяться с учетом трудового или страхового стажа и заработка. В то же время механизм исчисления пенсии будет приближен к требованиям, вытекающим из принципов социального страхования. Исходным критерием определения размера пенсии станет цена одного года страхового стажа, выраженная в

процентах к заработку, из которого исчисляется пенсия. Базовая пенсия будет являться минимальным размером трудовой пенсии.

*Пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца* базируются на тех же принципах, что и пенсии по старости. В основном сохраняются условия и нормы назначения этих пенсий и соотношение их размеров с размером пенсии по старости.

*Пенсии в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями* предоставляются в рамках системы страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве за счет работодателей.

*Индексация пенсий* является необходимым условием любой пенсионной системы. Она позволяет предупреждать падение реальной стоимости пенсий в период инфляции и обеспечивать установленное соотношение с заработной платой по мере увеличения последней.

Сложившаяся в настоящее время напряженность в области финансирования пенсионного обеспечения будет усиливаться.

Этому способствует тенденция к снижению численности занятых в экономике и сокращению доли заработной платы в структуре доходов населения. При отсутствии ассигнований из федерального бюджета одних страховых взносов при действующем уровне страхового тарифа уже в ближайшее время будет недостаточно для покрытия расходов на пенсионное обеспечение.

В последние годы государственная пенсионная система РФ переживает кризис. Доходы пенсионеров отстают от уровня цен. Основная проблема пенсионного обеспечения — низкий уровень размеров пенсий при достаточно высоком тарифе страховых взносов, уплачиваемых на цели пенсионного обеспечения. Остро стоит проблема минимального размера пенсии, уровень которого по отношению к прожиточному минимуму нетрудоспособного населения продолжает снижаться. В то же время невозможно повысить минимальный размер пенсии, не увеличивая при этом на еще большую величину максимальный размер пенсии, и, следовательно, сконцентрировать финансовые ресурсы пенсионной системы на решении проблемы низкого уровня минимальных пенсий. В последние годы по причине все еще заниженного максимального размера пенсии растет число лиц, получающих пенсию в максимальных и близких к ним размерах. Поэтому идет процесс постоянного уменьшения дифференциации размеров основной массы пенсий.

Система пенсионного обеспечения не в состоянии решить задачу — одновременно довести минимальный размер пенсии до уровня прожиточного минимума и осуществить дифференциацию размеров пенсий в зависимости от прошлого трудового вклада. Решить эту проблему возможно только путем либо значительного увеличения поступлений в Пенсионный фонд РФ, либо рационализации и оптимизации самой пенсионной системы.

Из-за невозможности повышения минимального размера пенсии до социально приемлемого уровня путем линейной индексации всех пенсий в 1993 г. был применен *механизм выплаты компенсаций*, увеличивающих все пенсии на фиксированную величину.

В 1994 г. линейная индексация пенсий осуществлялась три раза. Проведенное в 1995 г. повышение размера пенсий путем увеличения

компенсационной выплаты имело своей целью доведение минимального уровня пенсионного обеспечения до 65% прожиточного минимума пенсионера, но в результате опережающего роста цен и недостаточности выделенных средств не достигло своей цели. В конечном итоге минимальный размер пенсии в 1995г. остался на том же уровне, на котором он находился в 1994 г., — около 52% прожиточного минимума пенсионера.

Предпринимались попытки интегрировать компенсационную выплату в законодательно установленный размер минимальной пенсии. Однако при очередном линейном повышении пенсий это приводит к снижению реального уровня минимальной пенсии.

В условиях отсутствия достаточных финансовых ресурсов, позволяющих повышать размеры пенсий без ущерба для отдельных категорий пенсионеров, невозможно проводить адекватную социальную политику в области пенсионного обеспечения. Доля заработной платы, с которой взимаются взносы на финансирование пенсий, в общих доходах населения за последние годы сократилась более чем на 30 пунктов. Одновременно повысилась доля средств, предоставляемых работникам в виде выплат социального характера. Кроме того, постоянно уменьшается численность занятых в народном хозяйстве и наблюдается уклонение от уплаты налогов значительного числа налогоплательщиков.

Неблагоприятное соотношение численности плательщиков взносов на пенсионное обеспечение и пенсионеров связано с особенностями российской пенсионной системы, к которым относятся: относительно низкий пенсионный возраст; высокая доля пенсионеров-льготников; возможность получения пенсии при продолжении трудовой деятельности после достижения пенсионного возраста.

Пенсионная реформа нацелена в первую очередь на рационализацию и оптимизацию условий и норм пенсионного обеспечения, повышение уровня трудовых пенсий за счет перераспределения имеющихся финансовых ресурсов и улучшения их использования.

На первом этапе пенсионной реформы необходимо учесть пропорции, сложившиеся в распределении ВВП, соотношение среднего уровня трудовых пенсий со средней заработной платой, усиление процесса старения.

Поэтому в целях снижения экономической нагрузки на трудоспособное население необходимо более четко определить круг лиц, нуждающихся в государственных гарантиях по пенсионному обеспечению.

Одна из тенденций — снижение доли занятых в экономике в целом и в том числе по найму, что требует изменения форм пенсионного обеспечения и более тесной увязки уровня пенсий различных категорий пенсионеров с их вкладом в финансирование пенсионной системы или прошлым трудовым вкладом.

Поскольку в рамках пенсионного законодательства одновременно невозможно обеспечить повышение минимального уровня пенсий и социально справедливую их дифференциацию в зависимости от прошлого трудового вклада, то необходим переход к новому порядку исчисления размеров пенсий.

*К целям пенсионной реформы относятся:*

- финансовая стабилизация пенсионной системы и создание предпосылок для устойчивого развития пенсионного обеспечения на основе государственного пенсионного страхования и бюджетного финансирования;
- рационализация и оптимизация условий предоставления и размеров пенсий;
- совершенствование системы управления пенсионным обеспечением.

Реформирование пенсионной системы предусматривает сохранение и укрепление государственной пенсионной системы с учетом необходимости развития новых форм пенсионного обеспечения.

Концепция реформирования основана на развитии трехуровневой пенсионной системы, включающей:

1) трудовые и социальные пенсии, выплачиваемые из бюджета тем пенсионерам, которые не сформировали достаточные пенсионные сбережения;

2) обязательную систему пенсионного страхования, построенную по накопительному принципу — обязательные пенсионные взносы работающего населения накапливаются на личных пенсионных счетах в негосударственных пенсионных фондах;

3) добровольные пенсионные сбережения населения в негосударственных пенсионных фондах.

Система пенсионного обеспечения РФ требует дальнейшего реформирования в соответствии с мировыми стандартами. Этот процесс не носит кратковременного характера и рассчитан на длительный период.

## ГЛАВА 22

### Федеральный фонд социального страхования РФ

Фонд социального страхования РФ представляет собой централизованный фонд финансовых ресурсов, аккумулирующий, предназначенные для оказания социальной помощи и социальных услуг денежные средства, формируемый на страховой основе и распределяемый по территориальному принципу.

Фонд социального страхования РФ является бюджетным учреждением, имеющим региональные отделения. Имущество фонда находится в его оперативном управлении и является федеральной собственностью. К имуществу фонда относится также имущество, закрепленное за подведомственными фонду санаторно-курортными учреждениями.

Бюджет фонда и отчет о его исполнении утверждаются федеральным законом, а бюджеты региональных и центральных отраслевых отделений и отчеты об их исполнении после рассмотрения правлением фонда утверждаются председателем фонда.

В состав фонда социального страхования входят:

- региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъектов РФ;
- центральные отраслевые отделения, управляющие средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях экономики;

- филиалы отделений, создаваемые региональными и центральными отраслевыми отделениями фонда.

Основные задачи фонда:

- 1) обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;

- 2) участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;

- 3) осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость фонда;

- 4) разработка совместно с Министерством труда и социального развития РФ и Министерством финансов РФ предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;

- 5) организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования;

- 6) международное сотрудничество по вопросам социального страхования.

*Источниками* формирования финансовых ресурсов фонда служат:

- страховые взносы работодателей;
- страховые взносы граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплачивать взносы на социальное страхование; осуществляющих трудовую деятельность на других условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию;

- доходы от инвестирования части временно свободных средств фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады;

- добровольные взносы граждан и юридических лиц;
- ассигнования из федерального бюджета, предусмотренные на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот, пособий и компенсаций лицам, пострадавшим вследствие аварии на Чернобыльской АС или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий;

- прочие поступления, возмещаемые страхователем расходов, не принятых к зачету в счет страховых взносов, и не принятых расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания; недоимок по обязательным платежам, сумм штрафов и других санкций, предусмотренных законодательством; уплаченных в установленном порядке сумм за путевки, приобретенные страхователем за счет средств фонда; средств, возмещаемых фонду в результате исполнения регрессных требований к страхователям, и других.

Использование средств фонда предусматривается на:

- 1) выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста

полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;

2) оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им совершеннолетия; оплату путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории РФ, и в санаторно-курортные учреждения в государствах — участниках СНГ, аналогичных которым нет в России, а также на лечебное диетическое питание; оплату проезда к месту лечения и обратно;

3) частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности;

4) частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории РФ, для детей работающих граждан; частичное содержание детско-юношеских спортивных школ;

5) создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости фонда на всех уровнях; обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления фонда;

6) финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную защиту трудовых прав работников, охрану труда;

7) проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда;

8) осуществление других мероприятий в соответствии с задачами фонда, включая разъяснительную работу среди населения, поощрение внештатных работников фонда;

9) финансирование программ международного сотрудничества по вопросам социального страхования.

Средства социального страхования не могут зачисляться на личные счета застрахованных.

Выплата пособий по социальному страхованию, оплата путевок работникам и членам их семей в санаторно-курортные учреждения, финансирование других мероприятий по социальному страхованию осуществляется через бухгалтерии работодателей. Ответственность за правильность начисления и расходования средств государственного социального страхования несет администрация страхователя в лице руководителя и главного бухгалтера.

Уплата страховых взносов в фонд осуществляется в соответствии с тарифом, установленным федеральным законом на соответствующий финансовый год. Работодатели регистрируются в качестве страхователей в региональных отделениях фонда.

Страховые взносы начисляются на все виды оплаты труда в денежном и натуральном выражении по всем основаниям, кроме видов заработной платы и других выплат, на которые по действующим нормативным актам страховые взносы не начисляются, по ставке 5,4%.

Региональные отделения фонда образуются в субъектах РФ. Они решают следующие задачи:

1) осуществляют регистрацию страхователей и выдают удостоверения о регистрации, организуют банки данных по всем категориям страхователей;

2) осуществляют финансовую деятельность по обеспечению социального страхования в регионе или отрасли;

3) устанавливают для страхователей нормативы расходов, необходимые для обеспечения государственных гарантий по социальному страхованию работников;

4) обеспечивают полноту и своевременность уплаты страхователями взносов на социальное страхование, исполнение доходных и расходных частей бюджетов органов фонда;

5) осуществляют аккумуляцию страховых взносов и других платежей для создания резервов, принимают решения об использовании свободных денежных средств;

6) разрабатывают проекты бюджетов органов фонда и смет расходов на содержание; производят расчеты со страхователями, другими органами фонда и прочими организациями; осуществляют контроль за расходованием средств страхователями; принимают решения о непринятии к зачету расходов по социальному страхованию и списании средств в бесспорном порядке и др.

Контроль за полнотой и своевременностью начисления и уплаты страхователями страховых взносов и других платежей осуществляется фондом совместно с Министерством по налогам и сборам РФ, а контроль за правильным и рациональным расходованием этих средств на предприятиях фонд осуществляет с участием профессиональных союзов.

Средства государственного социального страхования относятся на себестоимость продукции, работ, услуг и учитываются при формировании финансовых результатов. Они поступают на единый текущий счет фонда.

В обязанности фонда входит обеспечение сбора взносов, перечисляемых работодателями на государственное социальное страхование, на единый текущий счет фонда и его исполнительных органов.

В 1998 г. осуществлен переход с территориально-отраслевого на *территориальный принцип* управления средствами государственного социального страхования.

Приведем *отчет об исполнении бюджета Фонда социального страхования РФ за 1996 г.*, по следующим основным показателям (млрд. руб.):

Доходы		Расходы	
1	2	3	4
Остаток средств на 1 января 1996 г.	1341,5		
Страховые взносы	24031,5	Выплата пособий, всего	19219,5
Прочие поступления	2839,2	В том числе:	
Средства федерального бюджета	43,6	По временной нетрудоспособности	14359,0
Возврат средств, заимствованных Пенсионным фондом РФ	168,9	По беременности и родам	1623,8
Всего доходов с учетом остатка средств на 1 января 1996 г.	28424,7	По уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет	1796,0
		При рождении ребенка	1230,9

На возмещение стоимости гарантированного перечня услуг и социального пособия на погребение	152,4
Прочие пособия	57,4
Санаторно-курортное обслуживание трудящихся и членов их семей	5127,1
Оздоровление детей	1378,9
Выплата пособий сверх установленной нормы. Санаторно-курортное лечение и оздоровление, финансируемые за счет средств федерального бюджета на 1996 г.	291,4
Осуществление социального страхования	740,6
В том числе:	
Финансирование Рострудинспекции	179,3
Финансирование инспекции труда профсоюзов	4,2
Финансирование научно-исследовательских работ по охране труда	7,0
Содержание аппарата исполнительных органов фонда	494,9
Капитальное строительство	0,9
Прочие расходы	24,5
Средства, переданные Пенсионному фонду РФ	32,0
Всего расходов	26814,0
Остаток средств на 1 января 1997 г.	1610,7
В том числе:	
Денежные средства на текущих счетах	881,1

Законом о бюджете фонда на 1997 г. утверждена сумма доходов в сумме 34292,0 млрд. руб., по расходам — в сумме 33399,5 млрд. руб., с превышением доходов над расходами в сумме 892,5 млрд. руб.

На текущие счета исполнительных органов фонда зачисляются суммы, полученные в порядке финансирования с текущих счетов вышестоящих

органов фонда, отчислений с транзитных счетов, а также в порядке расчетов исполнительных органов фонда с организациями. С текущих счетов исполнительные органы фонда производят все расходы согласно утвержденным в установленном порядке бюджетам и сметам.

Страхователь не вправе приостанавливать выплату пособий по государственному социальному страхованию и в том случае, когда фактические расходы превышают сумму начисленных страховых взносов. Если сумма фактических расходов по социальному страхованию превышает сумму начисленных страховых взносов, недостающая сумма возмещается в десятидневный срок по получении от страхователя расчетной ведомости за отчетный квартал путем перечисления денежных средств с текущего счета исполнительного органа фонда на расчетный или текущий счет страхователя.

Расходы на *санаторно-курортное обслуживание* производятся страхователем в пределах норматива, установленного ему исполнительным органом фонда на календарный год. Оплата путевок на санаторно-курортное лечение, в учреждения отдыха, санатории-профилактории, санаторные и оздоровительные лагеря для детей и юношества, на лечебное (диетическое) питание производится по счетам организаций, в которых они приобретены. По мере выдачи путевок на санаторно-курортное лечение и отдых страхователи относят их стоимость на расходы по государственному социальному страхованию. Порядок частичного финансирования санаториев-профилакториев, детских оздоровительных лагерей, детско-юношеских спортивных школ определяется исполнительным органом фонда, в котором зарегистрирован страхователь, согласно представленным сметам.

Страхователи ведут *учет*:

- сумм начисленных страховых взносов и других платежей в бюджет фонда;
- сумм произведенных расходов по их видам;
- сумм произведенных платежей в счет начисленных страховых взносов;
- расчетов по средствам социального страхования с исполнительным органом фонда, в котором они зарегистрированы.

Финансовые отчеты об исполнении бюджета фонда составляются ежеквартально.

Современное состояние социальной сферы и комплекс мер по ее реформированию требуют адекватного совершенствования системы социального страхования, направленного на сокращение непроизводительных финансовых расходов фонда путем отказа от субсидирования санаторно-курортных мероприятий; перевода страховых случаев, включая выплату пособий по временной нетрудоспособности и вновь назначаемых пособий по трудовой инвалидности в рамки индивидуального обязательного страхования жизни; снижение размеров выплат по временной нетрудоспособности в рамках обязательного социального страхования. Это позволит снизить ставку обязательных взносов на социальное страхование, производимых предприятиями и организациями.

В настоящее время наметилась тенденция создания рынка обязательного социального страхования на альтернативной основе с

расширением сети страховых организаций, привлекаемых для оказания социальной помощи и социальных услуг населению. При этом помимо гарантированной социальной помощи будет расширен комплекс оказываемых социальных услуг.

## ГЛАВА 23

### Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ

#### 23.1 Сущность и организация финансирования медицинского страхования

Фонды обязательного медицинского страхования представляют собой централизованные источники финансовых ресурсов для целей медицинского страхования как формы социальной защиты населения. Фонды обеспечивают аккумулирование денежных средств на обязательное медицинское страхование, финансирование государственной системы обязательного медицинского страхования.

*Задачи* медицинского страхования — гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и проводить профилактические мероприятия.

Медицинское страхование осуществляется в двух видах: обязательном и добровольном. *Обязательное* медицинское страхование является составной частью государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам РФ равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования.

*Добровольное* медицинское страхование осуществляется на основе соответствующих программ и обеспечивает гражданам получение дополнительных медицинских и других услуг сверх установленных программами обязательного медицинского страхования. Добровольное медицинское страхование может быть *коллективным и индивидуальным*. Коллективное страхование осуществляется в соответствии с социальными программами развития предприятий и является дополнительным к обязательному государственному страхованию.

В качестве субъектов медицинского страхования выступают гражданин, страхователь, страховая медицинская организация, медицинское учреждение.

*Страхователями* являются:

- при обязательном медицинском страховании для неработающего населения — исполнительные органы власти субъектов РФ, местная администрация, для работающего населения — предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, и лица свободных профессий;
- при добровольном медицинском страховании — отдельные граждане или предприятия, представляющие интересы граждан.

*Страховые медицинские организации* — это юридические лица, осуществляющие медицинское страхование и имеющие соответствующую лицензию.

*Медицинскими учреждениями* в системе медицинского страхования являются имеющие лицензии лечебно-профилактические учреждения, научно-исследовательские и медицинские институты, другие учреждения, оказывающие медицинскую помощь, а также лица, осуществляющие медицинскую деятельность как индивидуально, так и коллективно.

Объектом добровольного медицинского страхования является *страховой риск*, связанный с затратами на оказание медицинской помощи при возникновении страхового случая.

Медицинское страхование осуществляется путем заключения *договора* между субъектами медицинского страхования. Субъекты медицинского страхования выполняют обязательства по заключенному договору в соответствии с законодательством.

Договор медицинского страхования считается заключенным с момента уплаты первого страхового взноса. Каждый гражданин, в отношении которого заключен договор медицинского страхования или который заключил такой договор самостоятельно, получает *страховой медицинский полис*, находящийся на руках у застрахованного лица.

Граждане РФ имеют право на:

- выбор медицинской страховой организации;
- выбор медицинского учреждения и врача;
- получение медицинской помощи на всей территории РФ, в том числе за пределами постоянного места жительства;
- получение медицинских услуг, соответствующих по объему и качеству условиям договора, независимо от размера фактически выплаченного страхового взноса;
- предъявление иска страхователю, страховой медицинской организации, медицинскому учреждению, в том числе на материальное возмещение причиненного по их вине ущерба, независимо от того, предусмотрено это или нет в договоре медицинского страхования;
- возвратность части страховых взносов при добровольном медицинском страховании, если это определено условиями договора.

На территории РФ лица, не имеющие гражданства, имеют Такие же права и обязанности в системе медицинского страхования, как и граждане РФ. Медицинское страхование граждан РФ, находящихся за рубежом, осуществляется на основе двусторонних соглашений РФ со странами пребывания граждан. Иностранцы граждане, постоянно проживающие в РФ, имеют такие же права и обязанности в области медицинского страхования, как и граждане РФ.

*Страхователь имеет право* на: свободный выбор страховой организации; контроль за выполнением условий договора медицинского страхования; возвратность части страховых взносов от страховой медицинской организации при добровольном медицинском страховании в соответствии с условиями договора. *Предприятие-страхователь*, кроме того, имеет право на привлечение средств за счет прибыли предприятия на добровольное медицинское страхование своих работников.

В *обязанности страхователя* входит: заключать договор обязательного медицинского страхования со страховой медицинской

организацией; вносить страховые взносы в порядке, установленном законом и договором медицинского страхования; в пределах своей компетенции принимать меры по устранению неблагоприятных факторов воздействия на здоровье граждан; предоставлять страховой медицинской организации информацию о показателях здоровья контингента, подлежащего страхованию.

*Источниками финансовых ресурсов* системы здравоохранения являются:

- средства федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- средства государственных и общественных организаций, предприятий;
- личные средства граждан;
- безвозмездные и благотворительные взносы и пожертвования;
- доходы от ценных бумаг;
- кредиты банков и других кредиторов;
- другие источники.

Из этих средств формируются самостоятельные фонды здравоохранения и фонды медицинского страхования.

Финансовые ресурсы государственной, муниципальной систем здравоохранения предназначены для реализации единой политики в области охраны здоровья населения. Они направляются на:

- финансирование мероприятий по разработке и реализации целевых программ;
- обеспечение профессиональной подготовки кадров;
- финансирование научных исследований;
- развитие материально-технической базы учреждений здравоохранения;
- субсидирование конкретных территорий с целью выравнивания условий оказания медицинской помощи населению по обязательному медицинскому страхованию;
- оплату особо дорогостоящих видов медицинской помощи;
- финансирование медицинских учреждений, оказывающих помощь при социально значимых заболеваниях;
- оказание медицинской помощи при массовых заболеваниях, в зонах стихийных бедствий, катастроф и других целей в области охраны здоровья населения. Финансовые средства государственной системы обязательного медицинского страхования формируются за счет отчислений страхователей на обязательное медицинское страхование.

***Федеральный фонд обязательного медицинского страхования*** является государственным некоммерческим учреждением.

Основными *задачами* фонда являются:

- финансовое обеспечение установленных законодательством прав граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования;
- обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории РФ в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

- аккумуляция финансовых средств фонда для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

Финансовые средства фонда являются федеральной собственностью, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат. Они образуются за счет:

- части страховых взносов хозяйствующих субъектов и других организаций на обязательное медицинское страхование в размерах, устанавливаемых федеральным законом;
- ассигнований из федерального бюджета на выполнение федеральных целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования;
- добровольных взносов юридических и физических лиц;
- доходов от использования временно свободных финансовых средств;
- нормированного страхового запаса фонда;
- поступлений из других источников.

Временно свободные финансовые средства фонда размещаются в банковских депозитах и могут использоваться для приобретения высоколиквидных государственных ценных бумаг. Доходы от использования временно свободных финансовых средств и нормированного страхового запаса фонда направляются на финансирование только тех мероприятий, которые осуществляются в соответствии с задачами фонда.

Затраты на содержание фонда, создание и поддержание его материально-технической базы осуществляются в пределах средств, предусмотренных на эти цели его бюджетом.

Финансовые средства, не израсходованные в истекшем году, изъятию не подлежат и при утверждении ассигнований из федерального бюджета на следующий год не учитываются.

Фонд ежегодно разрабатывает бюджет и отчет о его исполнении, которые по представлению Правительства РФ утверждаются федеральным законом.

Управление фондом осуществляется коллегиальным органом — правлением и постоянно действующим исполнительным органом — директором.

*Территориальные фонды обязательного медицинского страхования* создаются законодательными и исполнительными органами власти субъектов РФ. Финансовые средства и имущество всех фондов обязательного медицинского страхования находятся в федеральной собственности.

Средства, направляемые гражданами и юридическими лицами на финансирование государственной, муниципальной систем здравоохранения, не облагаются налогами. Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования освобождаются от уплаты налогов по доходам от основной деятельности.

### **23.2. Страховые медицинские организации и учреждения**

Страховые медицинские организации *не входят* в систему здравоохранения. Органы управления здравоохранением и медицинские учреждения *не имеют права* быть учредителями страховых медицинских организаций, но они имеют право владеть акциями страховых медицинских

организаций. Суммарная доля акций, принадлежащих органам управления здравоохранением и медицинским учреждениям, не превышает 10% общего пакета акций страховой медицинской организации.

*Страховая медицинская организация* наделена следующими правами и обязанностями:

- выбирать медицинские учреждения для оказания медицинской помощи и услуг по договорам медицинского страхования; участвовать в аккредитации медицинских учреждений; устанавливать размер страховых взносов по добровольному медицинскому страхованию; принимать участие в определении тарифов на медицинские услуги; предъявлять в судебном порядке иск медицинскому учреждению или медицинскому работнику на материальное возмещение физического и морального ущерба, причиненного застрахованному по их вине;

- осуществлять деятельность по обязательному медицинскому страхованию на некоммерческой основе; заключать договоры с медицинскими учреждениями на оказание медицинской помощи застрахованным по обязательному медицинскому страхованию; заключать договоры на оказание медицинских, оздоровительных и социальных услуг гражданам по добровольному медицинскому страхованию с любыми медицинскими или другими учреждениями; с момента заключения договора медицинского страхования выдавать страхователю или застрахованному страховые медицинские полисы; осуществлять возврат части страховых взносов страхователю или застрахованному, если это предусмотрено договором медицинского страхования; контролировать объем, сроки и качество медицинской помощи в соответствии с условиями договора; защищать интересы застрахованных лиц.

Страховая медицинская организация *не имеет права* отказать страхователю в заключении договора обязательного медицинского страхования, соответствующего действующим условиям страхования.

Государственная лицензия на право заниматься медицинским страхованием выдается органами Федеральной службы России по надзору за страховой деятельностью.

*Страховые* взносы устанавливаются как ставки платежей по обязательному медицинскому страхованию в размерах, обеспечивающих выполнение программ медицинского страхования и деятельность страховой медицинской организации. Платежи на обязательное медицинское страхование неработающего населения осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления за счет средств, предусматриваемых и соответствующих бюджетах при их формировании на соответствующие годы. При недостатке средств местного бюджета страховые взносы дотируются за счет соответствующих бюджетов.

*Страховой тариф* взносов на обязательное медицинское страхование для предприятий устанавливается в процентах по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям. Его размер составляет 3,6%, из них 0,2% — Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Добровольное медицинское страхование осуществляется за счет прибыли предприятий и личных средств граждан путем заключения договора. Размеры страховых взносов на добровольное медицинское страхование устанавливаются по соглашению сторон. От уплаты взносов на обязательное медицинское страхование освобождаются общественные организации

инвалидов, находящиеся в собственности этих организаций предприятия, объединения и учреждения, созданные для осуществления их уставных целей.

*Медицинские учреждения*, оказывающие медицинскую помощь в системе медицинского страхования, заключают договоры со страховыми медицинскими организациями. По лицензиям медицинские учреждения реализуют программы добровольного медицинского страхования без ущерба для программ обязательного медицинского страхования. Медицинские учреждения, выполняющие программы медицинского страхования, имеют Право оказывать медицинскую помощь и вне системы медицинского страхования. Все медицинские учреждения подлежат обязательному лицензированию и аккредитации.

*Договор на предоставление медицинских услуг* — это соглашение, по которому медицинское учреждение обязуется предоставлять застрахованным лицам медицинскую помощь определенного объема и качества в конкретные сроки в рамках программ медицинского страхования.

*Тарифы на медицинские услуги:*

- при обязательном медицинском страховании определяются соглашением между страховыми медицинскими организациями, органами исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления и профессиональными медицинскими ассоциациями и устанавливаются таким образом, чтобы обеспечить рентабельность медицинских учреждений;
- при добровольном медицинском страховании устанавливаются по соглашению между страховой медицинской организацией и предприятием, организацией, учреждением или лицом, предоставляющим эти услуги.

Доходы от деятельности медицинских учреждений при выполнении программ обязательного медицинского страхования налогами не облагаются.

Оплата услуг медицинских учреждений страховыми организациями производится в порядке и сроки, предусмотренные договором между ними, но не позднее месяца с момента представления документа об оплате. Ответственность за несвоевременность внесения платежей определяется условиями договора медицинского страхования.

Страховая медицинская организация имеет право требовать от юридических или физических лиц, ответственных за причиненный вред здоровью гражданина, возмещения ей расходов в пределах суммы, затраченной на оказание застрахованному медицинской помощи, за исключением случаев, когда вред причинен страхователем.

*Порядок формирования фондов и средств целевого назначения является единым для всех территориальных фондов, включая их филиалы.*

Финансовые средства территориального фонда обязательного медицинского страхования включают две основные группы:

1) фонды и резервы, обеспечивающие функционирование системы обязательного медицинского страхования, в том числе; фонд финансовых средств обязательного медицинского страхования, направляемых на финансирование территориальной программы обязательного медицинского страхования; нормированный страховой запас;

2) фонды и средства целевого назначения, формируемые за счет средств, направляемых на содержание исполнительной дирекции территориального фонда обязательного медицинского страхования, в том

числе: единый фонд оплаты труда, фонд материальных и приравненных к ним затрат, фонд производственного и социального развития.

Финансовые средства территориального фонда образуются за счет: страховых взносов предприятий на обязательное медицинское страхование; платежей, предусматриваемых органами исполнительной власти в соответствующих бюджетах на обязательное медицинское страхование неработающего населения; сумм, принимаемых в счет погашения задолженности по уплате страховых взносов на основании взаимозачетов; доходов, получаемых от использования временно свободных финансовых средств и нормированного страхового запаса финансовых средств территориального фонда; финансовых средств, взыскиваемых со страхователей, страховых медицинских организаций, медицинских учреждений и других юридических и физических лиц в результате предъявления им регрессных, штрафных и других требований; добровольных взносов юридических и физических лиц; других поступлений.

Территориальный фонд обязательного медицинского страхования и его филиалы финансируют страховые медицинские организации на основании договоров о финансировании обязательного медицинского страхования. Оно осуществляется по дифференцированным подушевым нормативам.

В соответствии с договором о финансировании обязательного медицинского страхования при недостатке у страховой медицинской организации средств для оплаты медицинской помощи в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования она обращается в фонд за *субвенциями*.

Страховые медицинские организации, осуществляющие обязательное медицинское страхование населения соответствующей территории, в том числе филиалы страховых медицинских организаций, находящихся на других территориях, предоставляют фонду информацию о количестве и составе застрахованных, объеме и стоимости оплаченных медицинских услуг при осуществлении ими территориальной программы обязательного медицинского страхования, размерах штрафных санкций, предъявленных ими к медицинским учреждениям, данные о расходах на ведение дела и формировании и расходовании резервов и фондов по обязательному медицинскому страхованию и другую необходимую информацию.

Полученные от фонда по дифференцированным подушевым нормативам средства обязательного медицинского страхования страховые медицинские организации используют на оплату медицинских услуг, формирование резервов, оплату расходов по ведению дела по обязательному медицинскому страхованию, формирование фонда оплаты труда работников, занятых обязательным медицинским страхованием.

Фонд устанавливает для страховых медицинских организаций единые нормативы финансовых фондов и резервов в процентах к финансовым средствам, передаваемым им на проведение обязательного медицинского страхования. При этом сумма средств в запасном резерве не должна превышать одномесячного, а в резерве финансирования предупредительных мероприятий — двухнедельного запаса средств на оплату медицинской помощи в объеме территориальной программы обязательного медицинского

страхования. Фонд устанавливает порядок использования страховыми медицинскими организациями финансовых резервов и фондов.

*Резерв оплаты медицинских услуг* — это финансовые средства, формируемые страховой медицинской организацией для оплаты предстоящей медицинской помощи застрахованным. Средства резерва оплаты медицинских услуг предназначены для оплаты в течение действия договоров страхования медицинских услуг, оказанных застрахованному контингенту в объеме и на условиях территориальной программы обязательного медицинского страхования.

По окончании календарного года определяются финансовые результаты проведения обязательного медицинского страхования, и в случае превышения доходов над расходами сумма превышения направляется на пополнение резервов и дохода страховой медицинской организации.

Важное значение для развития системы медицинского страхования имеет *Программа государственных гарантий* обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью. Она определяет виды медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно. Финансирование Программы осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней, средств обязательного медицинского страхования и других поступлений.

В рамках базовой программы обязательного медицинского страхования граждан РФ предоставляется амбулаторно-поликлиническая и стационарная помощь в учреждениях здравоохранения независимо от их организационно-правовой формы при инфекционных и паразитарных заболеваниях. Базовая программа осуществляется за счет средств обязательного медицинского страхования. На основе базовой программы органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают и утверждают *территориальные программы* обязательного медицинского страхования, объем предоставляемой медицинской помощи по которым не может быть меньше объема, установленного базовой программой.

На территории РФ гражданам РФ предоставляется *за счет средств федерального бюджета* — медицинская помощь, оказываемая в федеральных медицинских учреждениях, в том числе дорогостоящие виды медицинской помощи, перечень которых утверждается Министерством здравоохранения РФ; *бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований* — скорая медицинская помощь, оказываемая станциями скорой медицинской помощи; амбулаторно-поликлиническая и стационарная помощь, оказываемая в специализированных диспансерах, больницах.

*Подушевыми нормативами финансирования здравоохранения* являются показатели, отражающие размеры средств на компенсацию затрат по предоставлению бесплатной медицинской помощи в расчете на одного человека. Они формируются органами исполнительной власти субъектов РФ исходя из определенных ими показателей стоимости медицинской помощи по видам ее оказания. Выравнивание условий финансирования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о медицинском страховании РФ.

*В целях повышения эффективности средств, направляемых на финансирование здравоохранения, целесообразно:*

1) сужение сферы прямого бюджетного финансирования учреждений здравоохранения в пользу финансирования через организации медицинского страхования в рамках системы обязательного медицинского страхования;

2) увеличение ставки взносов обязательного медицинского страхования для расширения перечня оказываемых медицинских услуг.

Существует точка зрения, согласно которой в перспективе будет осуществлен переход к финансированию основной части медицинских услуг лицам пенсионного возраста за счет обязательных сбережений целевого характера по принципу накопительной системы.

*В целях совершенствования системы государственного финансирования здравоохранения предусматривается:*

1) создание механизмов финансового взаимодействия взносов юридических и физических лиц в систему обязательного медицинского страхования и бюджетов всех уровней на основе федеральной программы государственных гарантий;

2) разработка механизма выравнивания финансовых возможностей регионов по финансированию программы государственных гарантий;

3) установка тарифов на медицинские услуги на уровне, обеспечивающем все виды общественно необходимых затрат на их производство, ограничение тарифов на медицинские услуги монополистов на рынке медицинских услуг;

4) разработка единой системы оплаты медицинской помощи, предоставляемой в рамках обязательного медицинского страхования;

5) формирование механизмов участия населения в затратах на оказание медицинской помощи в сочетании с реализацией механизмов адресности социальной помощи отдельным группам населения;

6) обеспечение прозрачности финансовых потоков в системе здравоохранения.

Система обязательного медицинского страхования — важнейшая составная часть системы страхования, в том числе обязательного и добровольного. Она играет решающую роль как и экономической, так и в социальной безопасности государства.

## ГЛАВА 24

### Государственный фонд занятости населения РФ

#### 24.1. Сущность и функции фонда

Государственный фонд занятости населения РФ — это централизованный фонд финансовых ресурсов, предназначенный для реализации мероприятий в области содействия занятости населения и формируемый на страховой основе.

Средства на финансирование мероприятий по содействию занятости населения образуются за счет:

- обязательных страховых взносов работодателей;
- обязательных страховых взносов с заработка работающих;
- ассигнований из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;

- добровольных взносов юридических и физических лиц, включая иностранных;
- других поступлений, в том числе средств, взыскиваемых с работодателей за нарушение требований законодательства.

Размеры обязательных страховых взносов в фонд занятости, ассигнований из федерального бюджета, отчислений в федеральную часть фонда занятости, категории работодателей и работников, уплачивающих страховые взносы и освобождаемых от их уплаты, объем доходов и расходов фонда занятости и отчет об их исполнении утверждаются федеральными законами по представлению Правительства РФ.

Фонд занятости находится в оперативном управлении и распоряжении органов службы занятости и направляется на финансирование мероприятий по содействию занятости населения. Имущество фонда является федеральной собственностью.

Средства фонда занятости, формируемые за счет обязательных страховых взносов работодателей, обязательных страховых взносов с заработка работающих, ассигнований из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, освобождаются от налогообложения.

Работодатели путем перечисления средств в фонд занятости полностью возмещают затраты органов службы занятости на создание специальных рабочих мест и профессиональную подготовку, повышение квалификации, переподготовку в связи с трудоустройством работников, получивших профессиональное заболевание или инвалидность в данной организации. При невыполнении или невозможности выполнения квоты для приема на работу инвалидов работодатели ежемесячно вносят в фонд занятости обязательную плату за каждого нетрудоустроенного в рамках квоты инвалида.

В случае отказа в приеме на работу без уважительных причин ранее заявленных выпускников учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования организации производят целевые финансовые отчисления в фонд занятости в размере среднего заработка работника данной категории за год.

*Государство финансирует безработным:*

- выплату пособия по безработице;
- выплату стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости;
- возможность участия в оплачиваемых общественных работах;
- возмещение затрат в связи с добровольным переездом в другую местность для трудоустройства по предложению органов службы занятости;
- оплату в размере причитающегося пособия по безработице за счет средств фонда занятости периода временной нетрудоспособности гражданам, потерявшим работу и заработок в течение 12 месяцев, предшествовавших официальному признанию их безработными, но не свыше 30 календарных дней в течение 12-месячного периода безработицы или всего периода обучения по направлению органов службы занятости.

*Пособие безработным гражданам, уволенным по любым основаниям, устанавливается в процентном отношении к среднему заработку, исчисленному за последние три месяца по последнему месту работы, если они в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, имели*

оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего дня или на условиях неполного рабочего дня с пересчетом на 26 календарных недель с полным рабочим днем. Пособие по безработице во всех остальных случаях, в том числе гражданам, впервые ищущим работу или ранее не работавшим, не имеющим профессии, стремящимся возобновить трудовую деятельность после длительного более одного года перерыва, а также гражданам, уволенным из организаций в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, и имевшим в этот период оплачиваемую работу менее 26 календарных недель, устанавливается в размере минимальной оплаты труда.

Финансирование расходов, связанных с выплатой пособия по безработице дополнительного пособия, осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Пособие по безработице выплачивается гражданам, признанным в установленном порядке безработными. Решение о назначении пособия по безработице принимается одновременно с решением о признании гражданина безработным. Продолжительность выплаты пособия в каждом периоде безработицы не может превышать 12 месяцев в суммарном исчислении в течение 18 календарных месяцев.

Гражданам, признанным в установленном порядке безработными, пособие по безработице начисляется с первого дня признания их безработными. В случае непредоставления оплачиваемой подходящей работы по истечении 18 календарных месяцев безработицы безработный имеет право на повторное получение пособия по безработице в размере минимальной оплаты труда.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут устанавливать и более продолжительные сроки выплаты пособий или предусматривать условия продления их выплаты за счет средств соответствующих бюджетов.

Расходы, связанные с досрочным выходом на пенсию, осуществляются за счет средств Пенсионного фонда РФ с последующим возмещением затрат из фонда занятости.

Пособие по безработице гражданам, уволенным из организаций по любым основаниям в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, и имевшим в этот период оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего дня или на условиях неполного рабочего дня с пересчетом на 26 календарных недель с полным рабочим днем, а также уволенным с военной службы и из органов внутренних дел и признанным в установленном порядке безработными, начисляется:

1) в первые три месяца безработицы — в размере 75% от их среднемесячного заработка, исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы; в следующие четыре месяца — в размере 60%;

2) в дальнейшем — в размере 45%, но во всех случаях не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда и не выше уровня средней заработной платы, сложившегося в субъекте РФ.

Выплата пособия по безработице может быть прекращена, приостановлена или его размер может быть сокращен органами службы занятости.

Безработным гражданам, утратившим право на пособие по безработице в связи с истечением установленного законодательством периода его выплаты, а также лицам, находящимся на содержании безработного, органами службы занятости может оказываться в период его безработицы материальная и иная помощь, включая дотации за пользование детскими дошкольными учреждениями, жильем, коммунальными услугами, общественным транспортом, услугами здравоохранения и общественного питания. При необходимости органы службы занятости могут оказывать материальную помощь гражданам, направленным ими на профессиональную подготовку, повышение квалификации или переподготовку.

Граждане могут заключать со страховыми организациями договор добровольного страхования на случай потери работы.

#### **24.2. Порядок распределения средств и бюджет фонда**

Оказание финансовой помощи органам федеральной государственной службы занятости осуществляется в виде *целевых дотаций* на финансирование территориальных программ содействия занятости населения по соответствующим статьям расходов фонда, гарантированных законодательством о занятости населения.

Целевая дотация выделяется в виде прямых финансовых отчислений из средств фонда, централизуемых на федеральном уровне, или путем взаимозачета средств, подлежащих перечислению на федеральный уровень в рамках установленного норматива отчислений.

Средства фонда централизуются на федеральном уровне за счет:

- отчислений сумм обязательных страховых взносов работодателей, формируемых на территориях субъектов РФ;
- возврата средств, ранее выделенных органам федеральной государственной службы занятости на возвратной основе из средств фонда занятости, централизуемых на федеральном уровне;
- других поступлений, предусмотренных законодательством о занятости населения.

Средства фонда занятости, централизуемые на федеральном уровне, распределяются на: 1) восполнение дефицита бюджета фонда занятости в субъектах РФ — не менее 80%; 2) образование резерва — до 20%.

Средства фонда, централизуемые на федеральном уровне и предназначенные для восполнения дефицита бюджета Фонда занятости в субъектах РФ, расходуются на финансовое обеспечение гарантированных законодательством о занятости населения мер по следующим направлениям:

1) текущие выплаты пособий по безработице, включая погашение задолженности;

2) финансирование деятельности органов федеральной государственной службы занятости по обеспечению предусмотренных законодательством о занятости населения услуг, связанных с поиском подходящей работы, консультированием, предоставлением информации о выборе сферы деятельности, содействием в трудоустройстве, возможностью обучения, своевременностью получения социальных выплат;

3) возмещение расходов Пенсионного фонда РФ, связанных с оплатой досрочных пенсий безработных;

4) выплаты стипендий при обучении по направлению органов федеральной государственной службы занятости;

5) финансирование доплат к заработку безработных граждан в период их участия в общественных работах.

В качестве примера приведем *бюджет Государственного фонда занятости населения РФ на 1997 г.*, утвержденный по доходам и сумме 9533,2 млрд. руб., по расходам — в сумме 9533,2 млрд. руб. (без учета деноминации).

Источниками формирования доходов фонда занятости являлись страховые взносы работодателей — 8817,0 млрд. руб.; прочие поступления — 410,0 млрд. руб. Остаток средств на 1 января 1997 г. составил 106,2 млрд. руб.

*Средства фонда занятости направлялись на следующие цели (млрд. руб.).*

1) Программы обучения лиц, признанных безработными, — всего 771,3. В том числе: профессиональное обучение — 721,3; профессиональная ориентация — 50,0.

2) Специальные программы занятости — 842,7. В том числе: организация рабочих мест — 408,0; организация занятости длительно безработных — 40,3; организация занятости молодежи — 50,3; организация поддержки предпринимательства — 25,0; организация общественных работ — 143,0; временная занятость подростков — 110,0; трудовая реабилитация инвалидов — 66,1.

3) Программы материальной поддержки лиц, признанных безработными — 6460,0. В том числе: пособия по безработице лицам, признанным безработными, включая задолженность по выплате указанных пособий за 1996 г. — 5643,3; материальная помощь безработным — 174,3; выплата досрочных пенсий, включая задолженность по выплате досрочных пенсий за 1996 г. — 642,4.

4) Программы информационного обеспечения государственной политики занятости — 254,9. Из них развитие автоматизированной информационной системы «Занятость» — 120,0; эксплуатационные расходы — 99,8; информационная поддержка программ занятости населения — 35,1.

5) Капитальные вложения — 100,0.

6) Фонд оплаты труда сотрудников территориальных органов федеральной государственной службы занятости населения — 439,8.

7) Начисления на заработную плату — 173,7.

8) Коммунальные услуги — 166,6.

9) Командировочные расходы — 7,2.

10) Приобретение оборудования и инвентаря — 59,2.

11) Капитальный ремонт — 138,6.

12) Прочие расходы — 100,7.

Возмещение расходов, связанных с использованием займа Международного банка реконструкции и развития, — 18,5.

Средства фонда централизуются на федеральном уровне за счет отчисления 20% от сумм формируемых на территориях субъектов РФ обязательных страховых взносов работодателей и направляются на финансирование федеральных и межрегиональных программ содействия занятости населения, а также на поддержку территорий с напряженной ситуацией на рынке труда.

Министерству труда и социального развития РФ предоставлено право безакцептного списания средств, подлежащих перечислению в федеральную часть, со счетов территориальных органов Федеральной государственной службы занятости населения.

Министерству труда и социального развития РФ и Службе занятости дано право предоставлять организациям рассрочки на погашение задолженности по страховым взносам и начисленной пени с учетом их финансового состояния на основе соглашений, заключаемых между Службой занятости и плательщиками страховых взносов.

Ставка взносов в фонд составляет 1,5%. Страховые взносы в Государственный фонд занятости населения РФ *не начисляются* на следующие виды выплат:

- 1) выходное пособие при увольнении;
- 2) денежная компенсация за неиспользованный отпуск, а также сохраняемый средний заработок, выплачиваемый в размерах, предусмотренных законодательством РФ, на период трудоустройства работникам, уволенным в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата, реорганизацией или ликвидацией организации;
- 3) суммы, выплачиваемые в соответствии с законодательством в возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием;
- 4) суммы, выплачиваемые в соответствии с законодательством в возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу работников вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- 5) материальная помощь, оказываемая в связи с чрезвычайными обстоятельствами в целях, возмещения ущерба, причиненного здоровью и имуществу граждан, на основании решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, иностранных государств, а также правительственных и неправительственных межгосударственных организаций, созданных в соответствии с международными договорами РФ;
- 6) стоимость бесплатно предоставляемых отдельным категориям работников в соответствии с законодательством жилья, коммунальных услуг, топлива или соответствующее денежное возмещение;
- 7) стоимость проезда работников к месту использования отпуска и обратно, оплачиваемая организацией в соответствии с законодательством;
- 8) все виды выплат, производимые за счет средств Фонда социального страхования и Государственного фонда занятости: государственные пособия гражданам, имеющим детей, пособия по временной нетрудоспособности, социальное пособие на погребение и др.;
- 9) на суммы денежной компенсации взамен продовольственного пайка;
- 10) на стоимость выдаваемой работникам налоговых органов форменной одежды.

Деление средств фонда на централизованную и территориальную составляющие позволяет решать как федеральные, так и региональные проблемы занятости населения. Однако, в регионах, имеющих высокую заработную плату, возникает избыток средств фонда, тогда как в депрессивных регионах средств недостаточно. Отсутствие механизма перераспределения средств фонда, направляемых в территориальные отделения, приводит к их нерациональному и нецелевому использованию. В

этой связи целесообразно изменить структуру расходования средств с учетом их экономического содержания.

## ГЛАВА 25

### Отраслевые государственные внебюджетные фонды

В федеральных министерствах и других федеральных органах исполнительной власти, а также в организациях, осуществляющих координацию деятельности по разработке, финансированию и реализации комплексных и целевых научно-технических программ, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, действуют *отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды* научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Министерство науки и технологий РФ осуществляет регистрацию внебюджетных фондов, образуемых федеральными министерствами и другими федеральными органами исполнительной власти, организациями, а также ведение реестра этих фондов.

Отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ образуют:

- Министерство науки и технологий РФ — *Российский фонд технологического развития*;
- федеральные министерства — внебюджетные фонды министерств;
- другие федеральные органы исполнительной власти — *внебюджетные фонды ведомств*;
- организации, ассоциации — *внебюджетные фонды объединений*.

Внебюджетные фонды министерств, ведомств и объединений создаются по согласованию с Министерством науки и технологий РФ. Внебюджетные фонды не наделяются правами юридического лица и действуют от имени федеральных министерств, других федеральных органов исполнительной власти и объединений, в которых они образованы.

Внебюджетные фонды формируются за счет отчислений предприятий и организаций в размере до 1,5% от себестоимости реализуемой продукции, работ, услуг, а суммы отчисленных средств включаются предприятиями и организациями в себестоимость продукции. Отчисления не производятся, если реализуемая продукция изготавливалась для государственных нужд и ее производство финансировалось за счет бюджетных ассигнований.

Предприятия и организации на договорной основе ежеквартально перечисляют средства в следующие внебюджетные фонды:

- предприятия и организации, входящие в объединение, — во внебюджетный фонд объединения, в который они входят;
- предприятия и организации, входящие в несколько независимых друг от друга образующих внебюджетные фонды объединений, — во внебюджетный фонд объединения по своему выбору;
- предприятия и организации, не входящие в объединения, но находящиеся в ведении федерального министерства или другого федерального органа исполнительной власти, — во внебюджетный фонд соответствующего министерства или ведомства;
- предприятия и организации, не входящие в объединения и не находящиеся в ведении федерального министерства или другого

федерального органа исполнительной власти, — в любой из внебюджетных фондов по своему выбору.

Федеральные министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, а также объединения ежеквартально перечисляют в Российский фонд технологического развития 25% средств, поступающих в их внебюджетные фонды.

Федеральные министерства и другие федеральные органы исполнительной власти для финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, по которым они являются государственными заказчиками, на договорной основе консолидируют в своих внебюджетных фондах часть средств внебюджетных фондов объединений, находящихся в составе или в ведении этих федеральных органов исполнительной власти.

Размер средств, перечисляемых объединениями во внебюджетные фонды министерств и ведомств, устанавливается в договорах, заключаемых федеральными министерствами, другими федеральными органами исполнительной власти с объединениями.

При необходимости федеральные министерства, другие федеральные органы исполнительной власти и объединения могут объединять по взаимной договоренности средства своих внебюджетных фондов.

Выделение из внебюджетных фондов средств на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и других работ осуществляется на договорной основе.

Контроль за целевым использованием средств внебюджетных фондов осуществляют Министерство науки и технологий РФ и Минфин РФ.

При реорганизации или ликвидации федеральных министерств и других федеральных органов исполнительной власти средства их внебюджетных фондов передаются во внебюджетные фонды новых федеральных органов исполнительной власти, являющихся их правопреемниками, а при отсутствии правопреемников — в Российский фонд технологического развития. При реорганизации или ликвидации объединений средства внебюджетных фондов передаются во внебюджетные фонды правопреемников, а при отсутствии правопреемников — в Российский фонд технологического развития или другой внебюджетный фонд по решению ликвидационной комиссии.

В 1998 г. действовали 84 отраслевых и межотраслевых внебюджетных фонда научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Из общего количества фондов 22 образованы в федеральных органах исполнительной власти, 54 — в ассоциациях, союзах и объединениях и 8 — в крупных корпорациях и концернах, осуществляющих координацию деятельности по разработке, финансированию и реализации комплексных и целевых научно-технических программ.

Приведем *примеры*.

1. *Внебюджетный фонд финансирования НИОКР и освоения наукоемкой продукции в строительстве*, образуемый Министерством РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Минземстрой РФ). Установлен следующий порядок формирования и использования специального внебюджетного фонда НИОКР Минземстроя РФ.

Источником формирования фонда являются средства, образуемые за счет отчислений в размере 1,5% от полной себестоимости товарной продукции, работ и услуг предприятий и организаций стройиндустрии, промышленности строительных материалов и строительного машиностроения, строительных и монтажных организаций, проектных, изыскательских и научно-исследовательских организаций, входящих в состав строительного комплекса. Эти средства, включаемые в себестоимость токарной продукции, работ, услуг и в цену строительной продукции, подлежат перечислению предприятиями строительного комплекса на специальный счет Минземстроя РФ.

Внебюджетный фонд формируется за счет отчислений предприятий и средств, поступивших от реализации научно технической продукции.

Минземстрой РФ 25% перечисленных средств направляет в Российский фонд технологического развития при Миннауке России.

Объединения строительного комплекса принимают участие в формировании и использовании внебюджетного фонда Минземстроя РФ на основе соответствующих соглашений.

Средства фонда используются целевым назначением на финансирование общепромышленных и отраслевых целевых научно-технических программ, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на развитие научно-технического прогресса в отрасли, включая следующие основные направления:

- формирование научно-технической политики;
- разработка прогнозов научно-технического развития в архитектуре, градостроительстве и строительстве;
- научно-техническое обеспечение модернизации материально-технической базы строительства;
- совершенствование методов производства строительных материалов, деталей, конструкций, строительно-монтажных работ;
- материально-техническое обеспечение проведения исследований;
- научное обеспечение решения проблем безопасности, подготовки научных кадров;
- участие в международных научно-технических программах сотрудничества и др.

2. *Фонд поддержки малого предпринимательства.* Это некоммерческая организация, создаваемая с целью финансирования программ, проектов и мероприятий, направленных на поддержку и развитие малого предпринимательства путем аккумулирования бюджетных средств, средств, поступающих от приватизации государственного и муниципального имущества, доходов от собственной деятельности, добровольных взносов физических и юридических лиц, в том числе иностранных, доходов от выпуска и размещения ценных бумаг, а также доходов, получаемых по процентам от льготных кредитов, выделенных на конкурсной основе субъектам малого предпринимательства. Фонд поддержки малого предпринимательства является юридическим лицом.

Основные направления деятельности фонда поддержки малого предпринимательства:

- развитие конкуренции путем привлечения и эффективного использования финансовых ресурсов для реализации целевых программ, проектов и мероприятий в области малого предпринимательства;

- участие в разработке, проведении экспертизы и конкурсном отборе, а также в реализации программ развития и поддержки малого предпринимательства, демонополизации экономики, создания новых рабочих мест;

- участие в формировании инфраструктуры рынка;
- поддержка инновационной деятельности предпринимательских структур, стимулирование разработки и производства принципиально новых видов продукции, содействие в освоении новых технологий и изобретений;
- содействие в привлечении отечественных и иностранных инвестиций.

Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства создается Правительством РФ и осуществляет финансовое обеспечение федеральной политики в области государственной поддержки малого предпринимательства.

Федеральный фонд является заказчиком Федеральной программы государственной поддержки малого предпринимательства. Он выступает гарантом по целевым иностранным кредитам, предоставляемым РФ на поддержку малого предпринимательства, а также по инвестиционным кредитам, предоставляемым кредитными организациями РФ субъектам малого предпринимательства на коммерческой основе для реализации конкретных программ и проектов.

Государственными и муниципальными, в том числе специализированными, фондами поддержки малого предпринимательства являются учрежденные уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления фонды, в уставном капитале которых участие РФ, субъектов РФ, муниципальных образований составляет не менее 50%.

Доходы от деятельности федерального, государственных и муниципальных фондов поддержки малого предпринимательства остаются в их распоряжении и не подлежат налогообложению.

Порядок выделения средств из государственных и муниципальных фондов поддержки малого предпринимательства и предоставления за счет этих средств гарантий субъектам малого предпринимательства устанавливается фондами при наличии технико-экономических обоснований программ, проектов и мероприятий в области малого предпринимательства.

Государственные и муниципальные фонды поддержки малого предпринимательства имеют право на предоставление субъектам малого предпринимательства льготных кредитов, беспроцентных ссуд, краткосрочных займов без приобретения лицензии на банковскую деятельность.

Отраслевые внебюджетные фонды являются важным институтом в социально-экономическом развитии общества. Они стимулируют устойчивое развитие отраслей экономики и науки.

#### Контрольные вопросы

1. Объясните сущность и функции государственных внебюджетных фондов и дайте их классификацию.
2. Назовите источники формирования доходов бюджетов внебюджетных фондов.

3. Какие функции выполняет Пенсионный фонд РФ и кто является плательщиками взносов в этот фонд?
4. Каким целям служит индивидуально-персонифицированный учет в системе государственного пенсионного страхования?
5. Охарактеризуйте негосударственное пенсионное обеспечение как дополнительный источник пенсионного обеспечения граждан.
6. Расскажите о направлениях дальнейшего реформирования пенсионной системы РФ.
7. Назовите цели и особенности формирования и использования Федерального фонда социального страхования РФ.
8. Что представляют собой Фонды обязательного медицинского страхования?
9. В чем суть и значение добровольного медицинского страхования?
10. В чем заключаются особенности территориальных фондов медицинского страхования?
11. Расскажите о сущности и функциях Государственного фонда занятости населения.
12. Перечислите основные отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды. Назовите их целевое назначение и источники формирования.

#### Выводы

- Государственные внебюджетные фонды — это целевые централизованные фонды финансовых ресурсов, формируемые за счет обязательных платежей и отчислений юридических и физических лиц и предназначенные для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь.
- С помощью внебюджетных фондов решаются важнейшие социальные задачи: социальной защиты; повышения жизненного уровня; сохранения и улучшения здоровья населения; социальной ориентации безработного населения; оказания социальных услуг.
- Пенсионный фонд РФ — это централизованный фонд государства, обеспечивающий формирование и распределение финансовых ресурсов в целях пенсионного обеспечения граждан.
- Негосударственное пенсионное обеспечение является дополнительным по отношению к государственному и может осуществляться в форме дополнительных профессиональных пенсионных систем отдельных предприятий, отраслей экономики либо территорий, а также в форме личного пенсионного страхования граждан, осуществляющих накопление средств на дополнительное пенсионное обеспечение.
- Индексация пенсий является необходимым условием пенсионной системы, позволяет предупреждать падение реальной стоимости пенсий в период инфляции и обеспечивать установленное соотношение с заработной платой по мере увеличения последней.
- Негосударственный пенсионный фонд — некоммерческая организация социального обеспечения, осуществляющая негосударственное пенсионное обеспечение участников фонда на основании договоров.
- Фонд социального страхования представляет собой централизованный фонд финансовых ресурсов, аккумулирующий денежные

средства, предназначенные для оказания социальной помощи и социальных услуг, формируемый на страховой основе и распределяемый по территориальному принципу.

- Фонды обязательного медицинского страхования представляют собой централизованные источники финансовых ресурсов для целей медицинского страхования как формы социальной защиты населения.

- Медицинское страхование осуществляется в двух видах: обязательном и добровольном. Обязательное медицинское страхование является составной частью государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования. Добровольное медицинское страхование осуществляется на основе соответствующих программ и обеспечивает гражданам получение дополнительных услуг сверх установленных программами обязательного медицинского страхования.

- Государственный фонд занятости населения представляет собой централизованный фонд финансовых ресурсов, предназначенный для реализации мероприятий в области содействия занятости и формируемый на страховой основе.

- В федеральных органах исполнительной власти, а также в организациях, осуществляющих координацию деятельности по разработке, финансированию и реализации комплексных и целевых научно-технических программ, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, действуют отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

## РАЗДЕЛ V

### Налоги и другие обязательные платежи в РФ

#### ГЛАВА 26

##### Налоговая система РФ и принципы ее построения

###### 26.1. Сущность и функции налогов

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

Сбор — это обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков государственными органами, органами местного самоуправления, другими уполномоченными органами и должностными лицами

юридических действий, в том числе предоставление определенных прав или выдачу разрешений.

*Сторонами налоговых отношений* являются:

- организации и физические лица — налогоплательщики или плательщики сборов;
- организации и физические лица — налоговые агенты;
- Министерство РФ по налогам и сборам и его территориальные отделения;
- Государственный таможенный комитет РФ и его территориальные подразделения — таможенные органы;
- государственные органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления, другие уполномоченные ими органы и должностные лица, осуществляющие прием и взимание налогов и сборов, а также контроль за их уплатой;
- Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и органов местного самоуправления — при решении вопросов об отсрочке и о рассрочке уплаты налогов и сборов и других вопросов в рамках их компетенции.

Основными функциями налогов являются:

- *фискальная*, означающая, что за счет налогов формируется доходная база бюджетов всех уровней;
- *стимулирующая*, или *регулирующая*, — означает, что государство через финансовую политику влияет на процессы воспроизводства, накопления капитала, величину платежеспособного спроса. При этом чрезмерно высокие налоги подавляют предпринимательскую активность и приводят к стагнации производства, что негативно влияет на социальные процессы общества. Кроме того, высокое налоговое бремя приводит к тому, что предприниматель отказывается выполнять налоговые обязательства путем ухода в теневой сектор экономики. Поэтому государство должно маневрировать между фискальной и регулирующей функциями, создавая для налогоплательщиков благоприятный налоговый климат, и стимулировать инвестиционный рост.

К *налоговым резидентам* РФ относятся физические лица, фактически находящиеся на территории РФ не менее 183 дней в календарном году.

В соответствии с налоговым законодательством *источник выплаты доходов* налогоплательщику — это организация или физическое лицо, от которого налогоплательщик получает доход. Сумма налога или сбора, не уплаченная в установленный законодательством о налогах и сборах срок, называется *недоимкой*.

Налоговый орган выдает организации или физическому лицу, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков, *свидетельство о постановке на учет*.

**Налоговая система РФ** представлена тремя уровнями и включает:

- федеральные налоги и сборы;
- налоги и сборы субъектов РФ — региональные;
- местные налоги и сборы.

К *федеральным* относятся налоги и сборы, обязательные к уплате на всей территории РФ:

- налог на добавленную стоимость (НДС);

• акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья;

- налог на прибыль (доход) организаций;
- налог на доходы от капитала;
- подоходный налог с физических лиц;
- взносы в государственные социальные внебюджетные фонды;
- государственную пошлину;
- таможенную пошлину и таможенные сборы;
- налоги на пользование недрами, на воспроизводство минерально-сырьевой базы, на дополнительный доход от добычи углеводородов;
- сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;
- лесной и водный налоги;
- экологический налог;
- федеральные лицензионные сборы.

К *региональным* относятся налоги и сборы, вводимые в действие законами субъектов РФ и обязательные к уплате на территории соответствующих субъектов РФ:

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

При введении в действие налога на недвижимость прекращается действие на территории соответствующего субъекта РФ налога на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога.

При установлении регионального налога представительные органы власти субъектов РФ определяют следующие *элементы налогообложения*:

- налоговые льготы;
- налоговую ставку в пределах, установленных федеральным законодательством;
- порядок и сроки уплаты налога;
- форму отчетности по каждому региональному налогу.

К *местным* относятся налоги и сборы, вводимые в действие нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территории соответствующих муниципальных образований. Местные налоги и сборы в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются и вводятся в действие законами этих субъектов РФ.

Местными налогами и сборами являются:

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

При установлении местного налога представительные органы местного самоуправления определяют в нормативных правовых актах следующие

*элементы налогообложения:* налоговые льготы; налоговую ставку в пределах, установленных федеральным законодательством; порядок и сроки уплаты налога; форму отчетности по каждому местному налогу.

## **26.2. Налогоплательщики и элементы налогообложения**

При установлении налога определяется круг налогоплательщиков. **Налогоплательщиками и плательщиками сборов** являются организации и физические лица, на которых возложена обязанность уплачивать соответственно налоги и сборы.

Филиалы и другие обособленные подразделения российских организаций выполняют обязанности этих организаций по уплате налогов и сборов на той территории, на которой эти филиалы и другие обособленные подразделения осуществляют функции организации.

Для целей налогообложения применяется понятие *взаимозависимые (аффилированные) лица*. К ним относятся физические лица и организации, отношения между которыми могут оказывать, непосредственное влияние на условия или экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц, а именно:

- 1) одно лицо участвует в имуществе другого лица и доля такого участия составляет более 20%;
- 2) одно физическое лицо подчиняется другому физическому лицу по должностному положению;
- 3) лица состоят в соответствии с семейным законодательством РФ в брачных отношениях, отношениях родства или свойства, усыновителя и усыновленного, а также попечителя и опекаемого.

К правам налогоплательщиков относятся:

- получение от налоговых органов по месту учета бесплатной информации о действующих налогах и сборах, правовых актах о налогах и сборах, а также о правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц;
- получение от налоговых органов письменных разъяснений по вопросам применения законодательства о налогах и сборах;
- использование налоговых льгот при наличии оснований и в порядке, установленном законодательством о налогах и сборах;
- получение отсрочки, рассрочки, налогового кредита или инвестиционного налогового кредита;
- зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо излишне взысканных налогов;
- представление своих интересов в налоговых правоотношениях лично либо через своего представителя;
- представление налоговым органам и их должностным лицам пояснений по исчислению и уплате налогов, а также по актам проведенных налоговых проверок;
- присутствие при проведении выездной налоговой проверки;
- получение копии акта налоговой проверки и решений налоговых органов, а также требования об уплате налога;
- обжалование в установленном порядке решений налоговых органов и действий их должностных лиц;
- требование соблюдения налоговой тайны;

- требование возмещения в полном объеме убытков, причиненных незаконными решениями налоговых органов или незаконными действиями их должностных лиц.

Плательщики сборов имеют те же права, что и налогоплательщики.

К *обязанностям налогоплательщиков* относятся:

- уплата законно установленных налогов;
- постановка на учет в налоговых органах;
- ведение учета своих доходов и расходов и объектов налогообложения;
- представление в налоговый орган по месту учета соответствующих налоговых деклараций, необходимой информации и документов;
- представление налоговым органам и их должностным лицам документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов;
- выполнение законных требований налогового органа об устранении выявленных нарушений законодательства;
- обеспечение в течение трех лет сохранности данных бухгалтерского учета и других документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов, а также документов, подтверждающих полученные доходы и произведенные расходы и уплаченные налоги и др.

Налогоплательщики — организации и индивидуальные предприниматели — кроме того, обязаны сообщать в налоговый орган по месту учета об:

- открытии или закрытии счетов — в пятидневный срок;
- всех случаях участия в российских и иностранных организациях — в срок не позднее одного месяца со дня начала такого участия;
- всех обособленных подразделений, созданных на территории РФ, — в срок, не позднее одного месяца со дня их создания, реорганизации или ликвидации;
- прекращении своей деятельности, объявлении несостоятельности, ликвидации или реорганизации — в срок не позднее трех дней со дня принятия такого решения;
- изменении своего места нахождения — в срок не позднее десяти дней со дня принятия такого решения.

*Обязанность* по уплате налога или сбора возникает, изменяется и прекращается при наличии оснований, установленных законодательством о налогах и сборах.

Налогоплательщик обязан самостоятельно исполнить обязанность по уплате налога. Обязанность по уплате налога должна быть выполнена в срок, установленный законодательством, либо досрочно. В случае неуплаты или неполной уплаты налога и установленный срок производится взыскание налога за счет денежных средств, находящихся на счетах налогоплательщика в банке, а также путем взыскания налога за счет другого имущества налогоплательщика. Взыскание налога с организаций производится в бесспорном порядке, а с физического лица — в судебном порядке.

Обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика, а при уплате налогов наличными денежными средствами — с момента внесения денежной суммы в счет уплаты налога в

банк или кассу органа местного самоуправления либо организацию связи Госкомитета РФ по связи и информатизации. Налог не признается уплаченным в случае отзыва налогоплательщиком или возврата банком налогоплательщику платежного поручения на перечисление суммы налога в бюджет и внебюджетный фонд.

Обязанность по уплате налога также считается исполненной после вынесения налоговым органом или судом решения о зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов в счет предстоящего платежа по налогу. Если обязанность по исчислению и удержанию налога возложена в соответствии с налоговым агентом, то обязанность налогоплательщика по уплате налога считается выполненной с момента удержания налога налоговым агентом.

Обязанность по уплате налога исполняется в *национальной валюте*.

Неисполнение обязанности по уплате налога является основанием для применения мер принудительного исполнения обязанности по уплате налога. При неуплате или неполной уплате налога в установленный срок обязанность по уплате налога исполняется принудительно путем обращения взыскания на денежные средства налогоплательщика или налогового агента на счетах в банках.

Взыскание налога производится по решению налогового органа путем направления в банк, в котором открыты счета налогоплательщика или налогового агента инкассового поручения на списание и перечисление в соответствующие бюджеты и внебюджетные фонды необходимых денежных средств со счетов налогоплательщика или налогового агента. Решение о взыскании принимается после истечения срока, установленного для исполнения обязанности по уплате налога, но не позднее 10 дней после истечения срока исполнения требования об уплате налога. Решение о взыскании, принятое после истечения указанного срока, считается недействительным и исполнению не подлежит. В этом случае налоговый орган обращается в суд с иском о взыскании с налогоплательщика или налогового агента причитающейся к уплате суммы налога. Решение о взыскании доводится до сведения налогоплательщика в срок не позднее пяти дней после вынесения решения о взыскании необходимых денежных средств.

Обязанность по уплате налогов и сборов, пеней, штрафов *ликвидируемой* организации исполняется ликвидационной комиссией за счет денежных средств этой организации, в том числе полученных от реализации ее имущества. При недостаточности для исполнения в полном объеме обязанности по уплате налогов и сборов остающаяся задолженность погашается учредителями или участниками организации.

Обязанность по уплате налогов реорганизованного юридического лица исполняются его правопреемником.

Особую категорию лиц представляют *налоговые агенты*. Это лица, на которых возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению в соответствующий бюджет или внебюджетный фонд налогов. Они имеют те же права, что и налогоплательщики.

Налоговые агенты обязаны:

- правильно и своевременно исчислять, удерживать из денежных средств, выплачиваемых налогоплательщикам, и перечислять в бюджеты и внебюджетные фонды соответствующие налоги;
- в течение одного месяца письменно сообщать в налоговый орган по месту своего учета о невозможности удержать налог у налогоплательщика и о сумме задолженности налогоплательщика;
- вести учет выплаченных налогоплательщикам доходов, удержанных и перечисленных в бюджеты и внебюджетные фонды налогов;
- представлять в налоговый орган по месту своего учета документы, необходимые для осуществления контроля за правильностью исчисления, удержания и перечисления налогов.

Прием от налогоплательщиков или плательщиков сборов средств в уплату налогов и сборов и перечисление их в бюджет может осуществляться государственными органами, органами местного самоуправления, другими уполномоченными органами и должностными лицами — *сборщиками* налогов и сборов.

Налогоплательщик может участвовать в налоговых отношениях через *законного* или *уполномоченного представителя*. Законными представителями налогоплательщика — организации являются лица, уполномоченные представлять организацию на основании закона или ее учредительных документов. Законными представителями налогоплательщика — физического лица являются лица, выступающие в качестве его представителей в соответствии с гражданским законодательством РФ. Уполномоченным представителем налогоплательщика является физическое или юридическое лицо, уполномоченное налогоплательщиком представлять его интересы в отношениях с налоговыми органами, другими участниками налоговых отношений.

**Налоговыми органами** являются Министерство РФ по налогам и сборам и его территориальные подразделения. Полномочиями налоговых органов обладают также таможенные органы.

*Налоговые органы наделены следующими правами:*

- 1) *требовать от налогоплательщика документы, служащие основаниями для исчисления и уплаты налогов, а также пояснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов;*
- 2) проводить налоговые проверки;
- 3) изымать по акту при проведении налоговых проверок у налогоплательщика документы, свидетельствующие о совершении налоговых правонарушений;
- 4) вызывать на основании письменного уведомления в налоговые органы налогоплательщиков и других обязанных лиц для дачи пояснений в связи с уплатой ими налогов;
- 5) приостанавливать операции по счетам лиц в банках и налагать арест на имущество налогоплательщиков и других обязанных лиц;
- 6) обследовать любые используемые налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанные с содержанием объектов налогообложения независимо от места их нахождения помещения и территории, проводить инвентаризацию принадлежащего налогоплательщику имущества;

7) определять суммы налогов, подлежащие внесению налогоплательщиками в бюджет, расчетным путем на основании данных по другим аналогичным налогоплательщикам в случаях отказа налогоплательщика допустить должностных лиц налогового органа к осмотру помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения, непредставления налоговым органом необходимых для расчета налогов документов, отсутствия учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения или ведения учета с нарушением установленного порядка, приведшего к невозможности исчислить налоги;

8) требовать от налогоплательщиков и других обязанных лиц устранения выявленных нарушений законодательства;

9) взыскивать недоимки и пени по налогам;

10) предоставлять налогоплательщикам отсрочки и рассрочки по уплате санкций за налоговые правонарушения;

11) требовать от банков документы, подтверждающие исполнение платежных поручений налогоплательщиков и других обязанных лиц и инкассовых поручений налоговых органов о списании со счетов обязанных лиц сумм налогов и санкций за налоговые правонарушения;

12) вызывать в качестве свидетелей лиц, которым могут быть известны какие-либо обстоятельства, имеющие значение для проведения налогового контроля;

13) заявлять ходатайства об аннулировании или о приостановлении действия выданных юридическим и физическим лицам лицензий на право осуществления определенных видов деятельности;

14) предъявлять в суды иски и т.д.

*Налоговые органы обязаны:*

- соблюдать законодательство о налогах и сборах, осуществлять контроль за его соблюдением;

- вести учет налогоплательщиков;

- осуществлять возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, пеней и штрафов;

- соблюдать налоговую тайну и др.

*Таможенные органы* пользуются правами и несут обязанности по взиманию налогов и сборов при перемещении товаров через таможенную границу РФ.

Налоговые и таможенные органы несут ответственность за убытки, причиненные налогоплательщикам вследствие своих неправомерных действий, решений или бездействия, неправомерных действий должностных лиц. Причиненные налогоплательщикам убытки возмещаются за счет федерального бюджета.

Федеральные органы *налоговой полиции* выполняют функции по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию нарушений законодательства о налогах и сборах, являющихся преступлениями или административными правонарушениями.

К *полномочиям* органов налоговой полиции относятся:

- проведение дознания по делам о преступлениях, предварительного следствия по делам о преступлениях, отнесенных к их ведению;

- осуществление оперативно-розыскной деятельности;

- участие в налоговых проверках и др.

**Элементами налогообложения** являются:

- объект налогообложения;
- налоговая база;
- налоговый период;
- налоговая ставка;
- порядок исчисления налога;
- порядок и сроки уплаты налога.

*Объектами налогообложения* служат: имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров, выполненных работ, оказанных услуг либо другое экономическое основание, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога. Каждый налог имеет самостоятельный объект налогообложения.

*Реализацией товаров, работ или услуг* организацией или индивидуальным предпринимателем *признается* соответственно передача на возмездной основе, в том числе обмен товарами, работами или услугами, права собственности на товары, результатов выполненных работ одним лицом для другого лица, оказание услуг одним лицом другому лицу, а в отдельных случаях и на безвозмездной основе.

Реализацией товаров, работ или услуг в целях налогообложения *не признается*:

- 1) осуществление операций, связанных с обращением российской или иностранной валюты, кроме целей нумизматики;
- 2) передача основных средств, нематериальных активов и другого имущества организации ее правопреемнику при реорганизации этой организации;
- 3) передача товаров, работ, услуг, если такая передача носит инвестиционный характер, в частности вклады в уставный капитал, по договору о совместной деятельности;
- 4) передача имущества участнику хозяйственного общества или товарищества при выходе из хозяйственного общества или товарищества, а также при распределении имущества между участниками при их ликвидации;
- 5) передача имущества участнику договора простого товарищества и договора о совместной деятельности или его правопреемнику в случае выдела его доли из имущества, находящегося в общей собственности участников, или раздела имущества;
- 6) передача жилых помещений физическим лицам в домах государственного или муниципального жилищного фонда при проведении приватизации;
- 7) изъятие имущества путем конфискации, наследование имущества, а также обращение в собственность других лиц бесхозяйных и брошенных вещей, бесхозяйных животных, находки, клада и др.

Для целей налогообложения принимается цена товаров, работ или услуг, указанная сторонами сделки, которая соответствует уровню рыночных цен.

Налогоплательщик самостоятельно исчисляет сумму налога, подлежащую уплате за налоговый период исходя из налоговой базы, налоговой ставки и налоговых льгот.

*Налоговая база* — это стоимостная, физическая или другие характеристики объекта налогообложения. *Налоговая ставка* — это величина налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы.

Налогоплательщики-организации исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных регистров бухгалтерского учета и других документально подтвержденных данных об объектах, подлежащих налогообложению либо связанных с налогообложением.

При обнаружении ошибок или искажений в исчислении налоговой базы, относящихся к прошлым налоговым периодам, в текущем налоговом периоде перерасчет налоговых обязательств производится в периоде совершения ошибки. При невозможности определения конкретного периода корректируются налоговые обязательства отчетного периода, в котором выявлены ошибки или искажения.

Индивидуальные предприниматели исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных учета доходов и расходов и хозяйственных операций. Остальные налогоплательщики — физические лица исчисляют налоговую базу на основе получаемых от организаций данных об облагаемых доходах, а также данных собственного учета облагаемых доходов.

*Налоговый период* — это календарный год или другой период времени применительно к отдельным налогам, по окончании которого определяется налоговая база и исчисляется сумма налога, подлежащая уплате. Если организация была создана после начала календарного года, первым налоговым периодом для нее является период времени со дня ее создания до конца данного года. При этом днем создания организации признается день ее государственной регистрации. При создании организации и день, попадающий в период с 1 декабря по 31 декабря, первым налоговым периодом для нее является период времени со дня создания до конца календарного года, следующего за годом создания. При ликвидации или реорганизации организации до конца календарного года последним налоговым периодом для нее является период времени от начала этого года до дня завершения ликвидации или реорганизации.

Большое значение для налогоплательщиков имеют *льготы* — предоставляемые отдельным категориям плательщиков предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими плательщиками, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере. Нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, не носят индивидуального характера. Индивидуальная льгота может устанавливаться только в исключительных случаях.

*Сроки уплаты* налогов и сборов устанавливаются применительно к каждому налогу и сбору. При уплате налога и сбора с нарушением срока уплаты плательщик уплачивает пени.

Уплата налога производится, как правило, разовой уплатой всей суммы налога в наличной или безналичной форме.

*Задолженность* по налогам и сборам, числящаяся за отдельными плательщиками, взыскание которой невозможно, относится к *безнадежной* и списывается.

Возможно *изменение срока уплаты* налога и сбора в отношении всей подлежащей уплате суммы налога либо ее части с начислением процентов на неуплаченную сумму налога и сбора. Оно осуществляется в форме отсрочки, рассрочки, налогового кредита, инвестиционного налогового кредита.

*Отсрочка* или *рассрочка* по уплате налога — это изменение срока уплаты налога при наличии соответствующих оснований на срок от одного до шести месяцев с единовременной или поэтапной уплатой обязанным лицом суммы задолженности. Предоставляется она заинтересованному лицу при наличии хотя бы одного из следующих оснований: причинения этому лицу ущерба в результате обстоятельств непреодолимой силы; задержки финансирования из бюджета или оплаты выполненного государственного заказа; угрозы банкротства; если имущественное положение физического лица исключает возможность единовременной уплаты налога; если производство и реализация товаров, работ или услуг лицом носит сезонный характер.

Отсрочка или рассрочка по уплате налога может быть предоставлена по одному или нескольким налогам.

Особенности предоставления отсрочки или рассрочки по уплате налога в части налогов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу, определяются таможенным законодательством.

**Налоговый кредит** предоставляется на срок от трех месяцев до одного года по одному или нескольким налогам. Договор о налоговом кредите предусматривает сумму задолженности, срок действия договора, начисляемые на сумму задолженности проценты, порядок погашения суммы задолженности и начисленных процентов, документы об имуществе, которое является, предметом залога, либо поручительство, ответственность сторон.

*Инвестиционный налоговый кредит* представляет собой такое изменение срока уплаты налога, при котором организации при наличии соответствующих оснований предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов. Он предоставляется по налогу на прибыль, по региональным и местным налогам на срок от одного года до пяти лет.

Инвестиционный налоговый кредит предоставляется налогоплательщику при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

- 1) проведения научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами;

- 2) осуществления внедренческой или инновационной деятельности, в том числе создания новых или совершенствование применяемых технологий, создание новых видов сырья или материалов;

- 3) выполнения особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление им особо важных услуг населению.

Договор об инвестиционном налоговом кредите предусматривает сумму кредита, срок действия договора, начисляемые на сумму кредита проценты, порядок погашения суммы кредита и начисленных процентов,

документы об имуществе, которое является предметом залога, либо поручительство, ответственность сторон.

Проценты на сумму кредита устанавливаются по ставке, не менее одной второй и не более трех четвертых ставки рефинансирования Центрального банка РФ.

*Требование об уплате* налога — это адресованное обязанному лицу письменное извещение о неуплаченной сумме налога, а также об обязанности уплатить в установленный срок неуплаченную сумму налога и соответствующие пени. Оно направляется обязанному лицу при наличии у него неисполненной обязанности по уплате налога.

Исполнение обязанности по уплате налогов и сборов могут обеспечиваться следующими способами: залогом имущества, поручительством, пеней, приостановлением операций по счетам в банке и наложением ареста на имущество налогоплательщика.

Сумма излишне уплаченного налога подлежит *зачету* в счет предстоящих платежей налогоплательщика по этому или другим налогам либо *возврату* налогоплательщику. Зачет или возврат суммы излишне уплаченного налога производится налоговым органом по месту учета налогоплательщика без начисления процентов на эту сумму.

Зачет суммы излишне уплаченного налога в счет предстоящих платежей осуществляется налоговым органом на основании письменного заявления налогоплательщика.

Сумма излишне взысканного налога подлежит возврату налогоплательщику. Решение о возврате излишне взысканного налога производится налоговым органом на основании письменного заявления, с которого взыскан этот налог, а судом — в порядке искового судопроизводства.

Налогоплательщик представляет налоговую отчетность, к которой относится, в частности, *налоговая декларация*. Это письменное заявление налогоплательщика о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога и другие данные, связанные с исчислением и уплатой налога.

Налоговая декларация представляется каждым налогоплательщиком по каждому налогу в налоговый орган по месту учета налогоплательщика.

Она может быть представлена в налоговый орган лично или направлена по почте. При отправке декларации по почте днем ее представления считается дата отправки заказного письма с описью вложения.

При обнаружении налогоплательщиком в поданной им налоговой декларации неотражения или неполноты отражения сведений, а равно ошибок, приводящих к занижению суммы налога, подлежащей уплате, налогоплательщик вносит необходимые дополнения и изменения в налоговую декларацию.

### **26.3. Налоговый контроль**

Налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции посредством налоговых проверок, получения объяснений обязанных лиц, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода.

Для проведения налогового контроля налогоплательщики подлежат постановке на учет в налоговых органах по месту нахождения организации, месту нахождения ее филиалов и представительств, месту жительства физического лица, а также по месту нахождения принадлежащего им недвижимого имущества и транспортных средств, подлежащих налогообложению.

Организация, в состав которой входят филиалы и представительства, расположенные на территории РФ, а также в собственности которой находится подлежащее налогообложению недвижимое имущество, встают на учет в качестве налогоплательщика в налоговом органе как по своему месту нахождения, так и по месту нахождения каждого своего филиала и представительства и месту нахождения принадлежащего ей недвижимого имущества и транспортных средств.

Каждому налогоплательщику присваивается единый по всем видам налогов и сборов, в том числе подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ, и на всей территории РФ *идентификационный номер налогоплательщика*.

Каждый налогоплательщик указывает свой идентификационный номер в подаваемых в налоговый орган декларации, отчете, заявлении и т.п.

На основе данных учета Министерство РФ по налогам и сборам ведет Единый государственный реестр налогоплательщиков.

Налоговые органы проводят *камеральные* или *выездные налоговые проверки*. Камеральные налоговые проверки могут проводиться в отношении всех налогоплательщиков, выездные — в отношении организаций и индивидуальных предпринимателей. Налоговой проверкой могут быть охвачены не более чем три календарных года деятельности налогоплательщика, предшествовавших году проведения проверки.

Если при проведении камеральных и выездных налоговых проверок у налоговых органов возникает необходимость получения информации о деятельности налогоплательщика, связанной с другими лицами, налоговым органом могут быть истребованы у этих лиц документы, относящиеся к деятельности проверяемого налогоплательщика. Это так называемая *встречная проверка*.

Запрещается проведение налоговыми органами повторных выездных налоговых проверок по одним и тем же налогам, подлежащим уплате или уплаченным налогоплательщиком за уже проверенный налоговый период, кроме случаев, когда такая проверка проводится в связи с реорганизацией или ликвидацией организации-налогоплательщика или вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего проверку.

Повторная выездная налоговая проверка в порядке контроля за деятельностью налогового органа проводится вышестоящим налоговым органом на основании мотивированного постановления этого органа.

Камеральная налоговая проверка проводится по месту нахождения налогового органа на основе налоговых деклараций и документов, представленных налогоплательщиком, других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа. Проверка проводится уполномоченными должностными лицами налогового органа в соответствии с их служебными обязанностями без какого-либо специального решения руководителя налогового органа в течение двух месяцев со дня

представления налогоплательщиком налоговой декларации и документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налога.

Если проверкой выявлены ошибки в заполнении документов или противоречия между сведениями, содержащимися в представленных документах, то об этом сообщается налогоплательщику с требованием внести соответствующие исправления в установленный срок.

При проведении камеральной проверки налоговый орган может требовать у налогоплательщика предоставления дополнительных сведений, получить объяснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов.

На суммы доплат по налогам, выявленные по результатам камеральной проверки, налоговый орган направляет требование об уплате соответствующей суммы налога и пени.

Выездная налоговая проверка проводится на основании решения руководителя или заместителя руководителя налогового органа не чаще одного раза в год и не может продолжаться более двух месяцев. В исключительных случаях вышестоящий налоговый орган может увеличить продолжительность выездной проверки до трех месяцев.

Выездная налоговая проверка, осуществляемая в связи с реорганизацией или ликвидацией организации-налогоплательщика, а также вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего проверку, может проводиться независимо от времени проведения предыдущей проверки.

Уполномоченные должностные лица налоговых органов могут проводить инвентаризацию имущества налогоплательщика, осмотр помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения.

По результатам выездной налоговой проверки уполномоченными должностными лицами налоговых органов составляется *акт налоговой проверки*, подписываемый этими лицами и руководителем проверяемой организации либо индивидуальным предпринимателем. Об отказе подписать акт делается соответствующая запись в акте. Акт налоговой проверки вручается руководителю организации-налогоплательщику либо индивидуальному предпринимателю под расписку или передается другим способом, свидетельствующим о дате его получения налогоплательщиком.

По результатам рассмотрения материалов проверки руководитель или заместитель руководителя налогового органа в течение десяти дней выносит решение о

- привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения;
- отказе в привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения;
- проведении дополнительных мероприятий налогового контроля.

На основании вынесенного решения о привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения налогоплательщику направляется требование об уплате недоимки по налогу, пени, сумм налоговых санкций, а также об устранении выявленных нарушений.

*Налоговая тайна* — это любые полученные налоговым органом сведения о налогоплательщике, кроме сведений:

- разглашенных налогоплательщиком самостоятельно или с его согласия;
- об идентификационном номере налогоплательщика;
- об уставном фонде (уставном капитале) организации;
- о нарушениях законодательства о налогах и сборах и мерах ответственности за эти нарушения;
- предоставляемых налоговым или правоохранительным органам других государств в соответствии с международными договорами или соглашениями, одной из сторон которых является РФ, о взаимном сотрудничестве между налоговыми или правоохранительными органами.

После вынесения решения о привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения налоговый орган обращается с иском в суд о взыскании с лица, привлекаемого к ответственности, налоговой санкции.

До обращения в суд налоговый орган обязан предложить налогоплательщику добровольно уплатить соответствующую сумму налоговой санкции, направив соответствующее требование об уплате налога.

*Налоговое правонарушение* — это виновно совершенное противоправное действие или бездействие налогоплательщика, налогового агента и их представителей, за которое установлена законом ответственность. Виновным в совершении налогового правонарушения признается лицо, совершившее противоправное деяние умышленно или по неосторожности.

Срок исковой давности по налоговым правонарушениям установлен в три года.

*Налоговая санкция* является мерой ответственности за совершение налогового правонарушения. Она устанавливается и применяется в виде денежных взысканий — штрафов. При наличии хотя бы одного смягчающего ответственность обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше, чем в два, раза по сравнению с установленным размером. При совершении одним лицом двух и более налоговых правонарушений налоговые санкции взыскиваются за каждое правонарушение в отдельности без поглощения менее строгой санкции более строгой.

Сумма штрафа, присужденного налогоплательщику, плательщику сборов или налоговому агенту за нарушение законодательства о налогах и сборах, повлекшее задолженность по налогу или сбору, подлежит перечислению со счетов налогоплательщика, плательщика сборов или налогового агента только после перечисления в полном объеме этой суммы задолженности и соответствующих пеней.

Налоговые органы могут обратиться в суд с иском о взыскании налоговой санкции не позднее трех месяцев со дня обнаружения налогового правонарушения и составления соответствующего акта.

При отказе в возбуждении или прекращения уголовного дела, но при наличии налогового правонарушения срок подачи искового заявления исчисляется со дня получения налоговым органом постановления об отказе в возбуждении или о прекращении уголовного дела.

### ***Виды налоговых правонарушений.***

1. Нарушение налогоплательщиком срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб.

2. Уклонение от постановки на учет в налоговом органе, выразившееся в осуществлении организацией или индивидуальным предпринимателем деятельности без постановки на учет в налоговом органе в течение более 90 дней со дня истечения срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе, влечет взыскание штрафа в размере 10% от доходов, полученных в течение указанного времени в результате такой деятельности, но не менее 20 тыс. руб.

3. Нарушение срока представления в налоговый орган информации об открытии и закрытии им счета в каком-либо банке, если это не повлекло за собой неуплату налогов, влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб.

4. Нарушение срока представления в налоговый орган сведений об открытии и закрытии счета в каком-либо банке, если это повлекло за собой неуплату налогов, влечет взыскание штрафа в размере 10% от общей суммы денежных средств, поступивших на счет за период задержки представления или непредставления сведений об открытии этого счета.

5. Непредставление налогоплательщиком или его законным представителем в установленный срок налоговой декларации в налоговый орган по месту учета влечет взыскание штрафа в размере 5% от суммы налога, подлежащей уплате на основе этой декларации, за каждый полный месяц со дня, установленного для ее представления, но не более 25% от указанной суммы.

6. Непредставление налогоплательщиком или его законным представителем налоговой декларации в налоговый орган в течение более 180 дней по истечении установленного законодательством о налогах срока представления такой декларации влечет взыскание штрафа в размере 50% общей суммы денежных средств, поступивших на счет за период задержки представления или непредставления сведений об открытии этого счета.

7. Нарушение установленного срока представления в налоговые органы предусмотренных законодательством документов и других сведений, а также заявление об отказе должностному лицу налогового органа, проводящему налоговую проверку, представить имеющиеся у обязанного лица и запрашиваемые этим должностным лицом документы и другие сведения, необходимые для проведения такой проверки, а также уклонение от представления указанных документов и других сведений влечет взыскание штрафа в размере 50 руб. за каждый непредставленный документ.

8. Грубое нарушение организацией правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения, если эти действия совершены в течение одного налогового периода, влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб., если они совершены в течение более одного налогового периода, влекут взыскание штрафа в размере 15 тыс. руб.

9. Действия, повлекшие занижение дохода, влекут взыскание штрафа в размере 10% от суммы неуплаченного налога, но не менее 15 тыс. руб.

*Грубое нарушение* правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения — это отсутствие первичных документов, регистров бухгалтерского учета, систематическое несвоевременное или неправильное отражение на счетах бухгалтерского учета и в отчетности хозяйственных

операций, денежных средств, материальных ценностей, нематериальных активов и финансовых вложений налогоплательщика.

10. Неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налогооблагаемой базы или неправильного исчисления налога по итогам налогового периода, выявленные при выездной налоговой проверке налоговым органом, влечет взыскание штрафа в размере 20% от неуплаченной суммы налога. Те же действия, совершенные умышленно, влекут взыскание штрафа в размере 40% от неуплаченных сумм налога.

11. Невыполнение налоговым агентом возложенных на него законодательством о налогах и сборах обязанностей по удержанию с налогоплательщика и перечислению в бюджет удержанных сумм налогов влечет взыскание штрафа в размере 20% от суммы, подлежащей удержанию и перечислению.

Каждый налогоплательщик имеет право обжаловать акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц, если, по мнению налогоплательщика, такие акты, действия или бездействие нарушают их права. Акты налоговых органов, действия или бездействие их должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящий налоговый орган, вышестоящему должностному лицу или в суд.

#### ***26.4. Налоговый кодекс как правовая основа функционирования налоговой системы РФ***

Законодательство РФ о налогах и сборах включает Налоговый кодекс и принятые в соответствии с ним федеральные законы о налогах и сборах.

*Налоговый кодекс РФ* устанавливает:

- виды налогов и сборов, взимаемых в РФ;
- основания возникновения, изменения, прекращения и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов;
- права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах;
- формы и методы налогового контроля;
- ответственность за совершение налоговых правонарушений;
- порядок обжалования действий налоговых органов и их должностных лиц.

Законодательство субъектов РФ о налогах и сборах состоит из законов и других нормативных правовых актов о налогах и сборах, принятых законодательными органами власти субъектов РФ.

Местные налоги и сборы устанавливаются нормативными правовыми актами, принятыми представительными органами местного самоуправления в пределах, установленных Налоговым кодексом.

Законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в РФ, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

К отношениям по установлению, введению и взиманию таможенных платежей, отношениям, возникающим в процессе осуществления контроля за уплатой таможенных платежей и привлечения к ответственности

виновных лиц, применяется таможенное законодательство в части, не предусмотренной законодательством о налогах и сборах.

В Российской Федерации действуют принципы *всеобщности и равенства налогообложения*. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога исходя из принципа *справедливости*. Налоги и сборы не носят дискриминационного характера. Дифференциация ставок налогов и сборов, налоговые льготы не зависят от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала. Особые виды пошлин, дифференцированные ставки ввозных таможенных пошлин могут устанавливаться в зависимости от страны происхождения товара.

Налоги и сборы не могут нарушать единое экономическое пространство РФ и прямо или косвенно ограничивать свободное перемещение в пределах территории РФ товаров, работ, услуг или денежных средств, создавать препятствия законной деятельности налогоплательщика.

Федеральные налоги и сборы устанавливаются, изменяются и отменяются Налоговым кодексом РФ. Налоги и сборы субъектов РФ и местные устанавливаются, изменяются и отменяются соответственно законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и исполнительные органы местного самоуправления в предусмотренных случаях издают нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах. Государственный таможенный комитет РФ руководствуется также таможенным законодательством РФ.

Законодательные акты о налогах вступают в силу по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу. Законодательные акты о сборах вступают в силу по истечении одного месяца со дня их официального опубликования.

Федеральные законы, вносящие изменения в Налоговый кодекс при установлении новых налогов и сборов, законодательные акты субъектов РФ и акты представительных органов местного самоуправления, вводящие налоги и сборы, вступают в силу 1 января года, следующего за годом их принятия.

Законодательные акты, устанавливающие новые налоги и сборы, повышающие налоговые ставки, устанавливающие или отягчающие ответственность за налоговые правонарушения, устанавливающие новые обязанности или по-иному ухудшающие положение налогоплательщиков, плательщиков сборов, других участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, *обратной силы не имеют*.

Законодательные акты, устраняющие или смягчающие ответственность за налоговые правонарушения, устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов и других обязанных лиц, *имеют обратную силу*.

Законодательные акты, отменяющие налоги и сборы, снижающие размеры ставок налогов и сборов, устраняющие обязанности

налогоплательщиков, плательщиков сборов, других обязанных лиц или по-иному улучшающие их положение, *могут иметь обратную силу, если прямо это предусматривают.*

Если международным договором РФ, содержащим положения, касающиеся налогообложения и сборов, установлены правила и нормы, не предусмотренные Налоговым кодексом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами о налогах и сборах, то *применяются правила и нормы международных договоров РФ.*

## ГЛАВА 27

### Налогообложение прибыли и доходов предприятий

#### **27.1. Плательщики налога и объект налогообложения**

Налог на прибыль представляет собой форму изъятия части чистого дохода, созданного производительным трудом, и поступает в федеральный бюджет и в бюджеты субъектов РФ. После определения себестоимости и корректировки затрат для целей налогообложения определяется прибыль, являющаяся объектом налогообложения.

Поскольку этот налог относится к *федеральным*, то его законодательное и нормативное регулирование осуществляется федеральными органами законодательной и исполнительной власти. Но отдельные вопросы налога отнесены к компетенции законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ.

К *плательщикам* налога на прибыль относятся:

- предприятия и организации, в том числе бюджетные, являющиеся юридическими лицами по законодательству РФ, включая кредитные, страховые организации, созданные на территории РФ предприятия с иностранными инвестициями, международные объединения и организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность;
- филиалы и другие обособленные подразделения предприятий и организаций, включая филиалы кредитных и страховых организаций, кроме филиалов и отделений Сбербанка РФ, имеющих отдельный баланс и расчетный счет;
- филиалы и территориальные банки Сбербанка РФ, созданные в субъектах РФ.

Для предприятий, относящихся к основной деятельности железнодорожного транспорта и связи, объединений и предприятий по газификации и эксплуатации газового хозяйства, порядок уплаты налога устанавливается Правительством РФ.

По предприятиям, в состав которых входят территориально обособленные структурные подразделения, не имеющие отдельного баланса и расчетного, текущего или корреспондентского счета, зачисление налога на прибыль в части, зачисляемой в доходы бюджетов субъектов РФ, производится по месту нахождения структурных подразделений исходя из доли прибыли, приходящейся на эти структурные подразделения, определяемой пропорционально их среднесписочной численности или фонду оплаты труда и стоимости основных производственных фондов. При этом сумма налога по предприятиям и структурным подразделениям определяется в соответствии со ставками налога на прибыль, действующими на территориях, где расположены эти предприятия и структурные подразделения.

Плательщиками налога на прибыль являются также компании, фирмы, другие организации, образованные в соответствии с законодательством иностранных государств, которые осуществляют предпринимательскую деятельность в РФ через постоянные представительства. Под постоянным

представительством иностранного юридического лица для целей налогообложения понимаются филиал, бюро, контора, агентство, любое другое место осуществления деятельности, связанное с разведкой или разработкой природных ресурсов, проведением предусмотренных контрактами работ по строительству, установке, монтажу, сборке, наладке, обслуживанию оборудования, оказанием услуг, проведением других работ, а также организации и граждане, уполномоченные иностранными юридическими лицами осуществлять представительские функции в РФ.

**Объектом обложения налогом** является *валовая прибыль* предприятия — это прибыль от реализации продукции, товаров, работ, услуг, основных фондов (включая земельные участки), другого имущества предприятия и доходов от внереализационных операций, уменьшенных на сумму расходов по этим операциям.

*Прибыль от реализации* продукции, товаров, работ, услуг определяется как разница между выручкой от реализации без НДС и акцизов и затратами на производство и реализацию, включаемыми в себестоимость продукции, товаров, работ, услуг.

Предприятия, осуществляющие внешнеэкономическую деятельность, при определении прибыли исключают из выручки от реализации продукции, товаров, работ, услуг уплаченные экспортные пошлины.

При определении прибыли от реализации основных фондов и другого имущества предприятия для целей налогообложения учитывается разница между продажной ценой и первоначальной или остаточной стоимостью этих фондов и имущества, увеличенной на индекс инфляции.

По основным фондам, нематериальным активам, малоценным и быстроизнашивающимся предметам, стоимость которых погашается путем начисления износа, принимается остаточная стоимость этих фондов и имущества.

При реализации или безвозмездной передаче основных фондов и объектов, не завершённых строительством, в течение двух лет с момента их приобретения или сооружения, по которым были предоставлены льготы по налогу на прибыль, налогооблагаемая прибыль подлежит увеличению в пределах сумм ранее предоставленных льгот на остаточную стоимость этих основных фондов и произведенные затраты по объектам, не завершённым строительством.

В целях занижения налогооблагаемой базы предприятия осуществляют реализацию товаров по ценам не выше фактической себестоимости или ниже себестоимости. В этом случае для целей налогообложения принимается рыночная цена на аналогичные товары, сложившаяся на момент реализации.

При определении и признании рыночной цены продукции, работ, услуг используются официальные источники информации о рыночных ценах на продукцию, работы и услуги и биржевых котировках, информационная база органов государственной власти и органов местного самоуправления и информация, предоставляемая налоговым органам налогоплательщиками.

При осуществлении предприятиями обмена продукцией, работами, услугами либо ее передачи безвозмездно выручка для целей налогообложения определяется исходя из средней цены реализации такого или аналогичного товара, рассчитанной за месяц, в котором осуществлялась

указанная сделка, а в случае отсутствия реализации такого или аналогичного товара за месяц — исходя из цены последней реализации.

Если предприятие обменивает вновь освоенную продукцию, которая ранее не производилась, или обменивает приобретенную продукцию, то для целей налогообложения принимается фактическая рыночная цена на аналогичную продукцию.

К доходам и расходам от внереализационных операций относятся:

1) доходы и расходы от долевого участия в деятельности других предприятий, от сдачи имущества в аренду, доходы по акциям, облигациям и другим ценным бумагам, принадлежащим предприятию, а также другие доходы и расходы от операций, непосредственно не связанных с производством продукции, работ, услуг и ее реализацией;

2) средства, полученные безвозмездно от других предприятий при отсутствии совместной деятельности, кроме средств, зачисляемых в уставные капиталы предприятий его учредителями;

3) средства, полученные в рамках безвозмездной помощи, оказываемой иностранными государствами в соответствии с межправительственными соглашениями; средства, полученные от иностранных организаций в порядке безвозмездной помощи российским образованию, науке и культуре;

4) средства, полученные приватизированными предприятиями в качестве инвестиций в результате проведения инвестиционных конкурсов или торгов;

5) средства, переданные между основными и дочерними предприятиями при условии, что доля основного предприятия составляет более 50% в уставном капитале дочерних предприятий;

6) средства, передаваемые на развитие производственной и непроизводственной базы в пределах одного юридического лица.

По предприятиям, получившим безвозмездно от других предприятий основные фонды, товары и другое имущество, налогооблагаемая прибыль увеличивается на стоимость этих фондов и имущества, указанных в акте передачи, но не ниже их балансовой стоимости, отраженной в документах бухгалтерского учета передающих предприятий.

Суммы, внесенные в бюджет в виде санкций, в состав расходов от внереализационных операций не включаются, а относятся на уменьшение прибыли, остающейся в распоряжении предприятия.

*Не учитывается* при налогообложении стоимость объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий, передаваемых в ведение органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, объектов жилищно-коммунального назначения, дорог, электрических сетей и подстанций, газовых сетей, водозаборных сооружений и других подобных объектов, передаваемых безвозмездно органам государственной власти или по их решению специализированным предприятиям, осуществляющим использование или эксплуатацию этих объектов, и органам местного самоуправления, а также передаваемых безвозмездно предприятиям, учреждениям и организациям органами государственной власти и местного самоуправления, союзами, ассоциациями, концернами, межотраслевыми, региональными и другими объединениями, в состав которых входят предприятия, основных средств, нематериальных активов, другого имущества и денежных средств на капитальные вложения по развитию их

собственной производственной и непроизводственной базы. В налогооблагаемую базу также *не включаются*:

1) стоимость оборудования, безвозмездно полученного атомными электростанциями для повышения их безопасности;

2) стоимость основных производственных фондов, средств, предусмотренных на капитальные вложения по развитию их производственной и непроизводственной базы, и другого имущества, безвозмездно полученного для осуществления производственной деятельности одними железными дорогами, предприятиями и организациями от других железных дорог, предприятий и организаций, переданных по решению МПС РФ, управлений и отделений железных дорог;

3) стоимость различных сооружений и объектов связи: внутрипроизводственная телефонная связь, здания АТС, сооружения телефонной связи, кабельные и радиорелейные линии связи, линии радиофикации, трансформаторные подстанции, объекты телевидения и радиовещания, спутниковой связи и т.д., построенных за счет средств сторонних инвесторов и безвозмездно принятых на техническое обслуживание акционерными обществами связи с контрольным пакетом акций у государства и государственными предприятиями связи Минсвязи РФ;

4) стоимость безвозмездно полученного горно-шахтного оборудования: основных средств и имущества, используемого для производственных целей от других шахт или разрезов как в составе объединения, так и в системе бассейна и угольной отрасли;

5) стоимость имущества, полученного на безвозмездной основе от граждан и юридических лиц в собственность или пользование пожарной охраной для выполнения ее задач, установленных законодательством РФ;

6) стоимость основных фондов и другого имущества, передаваемых с баланса на баланс предприятий потребительской кооперации по решению собственников или уполномоченных ими органов;

7) по банкам — материальные, нематериальные и денежные средства, передаваемые в пределах одного юридического лица;

8) стоимость машин и оборудования, опытных образцов, макетов, других изделий, переданных для испытаний и экспериментов или безвозмездно предоставленных заказчиком научной организации в процессе выполнения договора на создание научно-технической продукции;

9) безвозмездно полученные предприятиями денежные средства от иностранных инвесторов на финансирование капитальных вложений производственного направления при условии использования их в течение одного года с момента получения. При нецелевом использовании полученных средств или в случае их неиспользования в течение одного года с момента получения они подлежат налогообложению в составе внереализационных доходов в том отчетном периоде, в котором осуществлено нецелевое расходование этих средств или истек срок их использования по целевому назначению;

10) средства, полученные российской организацией от акционеров (участников) на погашение убытка, образовавшегося по данным годового бухгалтерского отчета за 1998 г., и направленные на эти цели.

Доходы в иностранной валюте подлежат налогообложению по совокупности с выручкой, полученной в рублях. При этом доходы в иностранной валюте пересчитываются в рубли по курсу ЦБ РФ, действовавшему на день определения предприятием выручки от реализации товаров.

*В целях налогообложения валовая прибыль уменьшается на:*

1) доходы в виде дивидендов, полученных по акциям, принадлежащим предприятию-акционеру и удостоверяющим право их владельца на участие в распределении прибыли предприятия-эмитента, а также доходы в виде процентов, полученных владельцами государственных ценных бумаг РФ, государственных ценных бумаг субъектов РФ и ценных бумаг органов местного самоуправления;

2) доходы от долевого участия в деятельности других предприятий, кроме доходов, полученных за пределами РФ;

3) доходы, включая доходы от аренды и других видов использования, казино, игорного бизнеса, видеосалонов, от проката видео- и аудиокассет и записи на них, определяемых в сумме разницы между выручкой и расходами, включая расходы на оплату труда от этих услуг;

4) прибыль от посреднических операций и сделок, если ставка налога на прибыль, зачисляемого в бюджет субъекта РФ, отличается от установленной по основному виду деятельности ставки налога на прибыль, зачисляемого в бюджет субъекта РФ;

5) прибыль от страховой деятельности, если ставка налога на прибыль, зачисляемого в бюджет субъекта РФ, отличается от установленной по основному виду деятельности ставки налога на прибыль, зачисляемого в бюджет субъекта РФ;

6) прибыль от осуществления отдельных банковских операций и сделок, если ставка налога на прибыль, зачисляемого в бюджет субъекта РФ, отличается от установленной по основному виду деятельности ставки налога на прибыль, зачисляемого в бюджет субъекта РФ;

7) прибыль от реализации произведенной сельскохозяйственной и охотохозяйственной продукции, а также от реализации произведенной и переработанной на данном предприятии сельскохозяйственной продукции собственного производства, кроме прибыли сельскохозяйственных предприятий индустриального типа, определяемых по перечню, утверждаемому законодательным органом субъекта РФ.

При исчислении налогооблагаемой базы банков валовая прибыль уменьшается на сумму отчислений на формирование резервов под обесценение ценных бумаг и на возможные потери по ссудам.

*Бюджетные учреждения* и другие некоммерческие организации, имеющие доходы от предпринимательской деятельности, уплачивают налог с получаемой от такой деятельности суммы прибыли.

Объединяемые предприятиями в целях осуществления совместной деятельности денежные средства, остающиеся в их распоряжении после уплаты налога, другое имущество, а также средства от добровольных пожертвований и взносов граждан не подлежат обложению налогом. При этом объектом налогообложения является прибыль, которая получена в результате использования таких средств.

Предприятие, осуществляющее учет результатов совместной деятельности, ежеквартально сообщает каждому участнику этой

деятельности и налоговому органу по месту нахождения предприятия о суммах причитающейся каждому участнику доли прибыли для учета ее при налогообложении независимо от фактического распределения этой прибыли.

Прибыль, полученная в результате *совместной деятельности* нескольких предприятий без создания юридического лица, а также полученная полным товариществом, распределяется между участниками совместной деятельности или членами полного товарищества до налогообложения на основании договора. Прибыль, полученная каждым участником совместной деятельности или членом полного товарищества, являющимся юридическим лицом, после распределения, включается во внереализационные доходы и облагается налогом в составе валовой прибыли по установленным ставкам налога на прибыль.

Для биржи объектом налогообложения является прибыль, полученная от сдачи в аренду и продажи брокерских мест, от совершаемых на бирже сделок купли-продажи товаров, ценных бумаг, валюты, другого имущества, а также от других видов предпринимательской деятельности.

При *увеличении уставного капитала* акционерного общества в связи с переоценкой основных фондов, осуществляемой по решению Правительства РФ, налогом не облагается стоимость дополнительно полученных юридическим лицом — акционером акций, распределенных между акционерами по решению общего собрания пропорционально количеству принадлежащих им акций, либо разница между номинальной стоимостью новых акций, полученных взамен первоначальных, и номинальной стоимостью первоначальных акций акционера. Прибыль от реализации юридическим лицом — акционером полученных в результате такого распределения или увеличения номинальной стоимости акций определяется как разница между ценой реализации и первоначально оплаченной стоимостью этих акций. В случае продажи акций эта прибыль облагается налогом.

При определении прибыли *иностранных юридических лиц* учитываются следующие особенности ее формирования:

1) налогообложению подлежит только та часть прибыли иностранного юридического лица, которая получена в связи с деятельностью в РФ. Для целей налогообложения не учитывается прибыль, полученная по внешнеторговым операциям, совершаемым исключительно от имени данного иностранного юридического лица и связанным с закупкой товаров в РФ, а также товарообменом и операциями по экспорту в РФ товаров, при которых юридическое лицо по законодательству РФ становится собственником товаров до пересечения ими государственной границы РФ, кроме прибыли, полученной от продажи товаров с расположенных на территории РФ и принадлежащих иностранному юридическому лицу или арендуемых им складов;

2) если иностранное юридическое лицо осуществляет деятельность не только в РФ, но и за ее пределами, и при этом не ведет отдельного учета прибыли, позволяющего определить прибыль от деятельности, осуществляемой им через постоянное представительство, сумма прибыли может быть определена на основе расчета, согласованного налогоплательщиком с налоговым органом;

3) если не представляется возможным прямо определить прибыль, полученную иностранным юридическим лицом от деятельности в РФ, налоговый орган имеет право рассчитать ее на основании валового дохода или произведенных расходов исходя из нормы рентабельности 25%.

Налог на прибыль в РФ не дифференцирован в зависимости от рентабельности предпринимательской деятельности и валовой суммы прибыли. Такая дифференциация имеет место в ряде развитых стран мира. В то же время ставки налога на прибыль дифференцированы по некоторым видам предпринимательства, которые приносят высокий доход и имеют низкие затраты.

## **27.2. Льготы по налогу на прибыль**

По налогу на прибыль предусмотрены *льготы*.

При исчислении налога на прибыль *облагаемая прибыль при фактически произведенных затратах и расходах за счет прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, уменьшается на суммы:*

*1) направленные предприятиями отраслей сферы материального производства на финансирование капитальных вложений производственного назначения, в том числе в порядке долевого участия, а также на погашение кредитов банков, полученных и использованных на эти цели, включая проценты по кредитам;*

2) направленные всеми предприятиями на финансирование жилищного строительства, в том числе в порядке долевого участия, а также на погашение кредитов банков, полученных и использованных на эти цели, включая проценты по кредитам; льгота предоставляется предприятиям, осуществляющим развитие собственной производственной базы и жилищное строительство, включая погашение кредитов банков, полученных и использованных на эти цели, при условии полного использования ими сумм начисленного износа на последнюю отчетную дату;

3) затрат предприятий в соответствии с утвержденными местными органами государственной власти нормативами на содержание находящихся на балансе этих предприятий объектов и учреждений здравоохранения, народного образования, культуры и спорта, детских дошкольных учреждений, детских лагерей отдыха, домов престарелых и инвалидов, жилищного фонда, а также затрат на эти цели при долевом участии предприятий; затраты при долевом участии принимаются в пределах норм, утвержденных местными органами государственной власти, на территориях которых находятся эти объекты и учреждения;

4) взносов на благотворительные цели, включая связанные с реализацией программ переквалификации офицеров и социальной защиты воинов-интернационалистов, воевавших в Афганистане, и военнослужащих, увольняемых в запас, в экологические и оздоровительные фонды, на восстановление объектов культурного и природного наследия, общественным организациям инвалидов, их предприятиям, учреждениям и объединениям, общероссийским общественным объединениям, специализирующимся на решении проблем национального развития и межнациональных отношений, в фонды поддержки образования и творчества, детским и молодежным общественным объединениям, религиозным организациям и объединениям, средств, перечисленных предприятиям, учреждениям и организациям здравоохранения, народного

образования, социального обеспечения и спорта, природным заповедникам, национальным природным и дендрологическим паркам, ботаническим садам, — но не более 3% облагаемой налогом прибыли, а государственным учреждениям и организациям культуры и искусства, кинематографии, архивной службы, творческим союзам и иным объединениям творческих работников, в черныбыльские благотворительные организации, в том числе международные, и их фонды — не более 5% облагаемой налогом прибыли. Предприятия, организации и учреждения, получившие такие средства, по окончании отчетного года представляют в налоговый орган по месту своего нахождения отчет о поступивших суммах и об их расходовании. В случае использования средств не по назначению сумма этих средств взыскивается в доход федерального бюджета;

5) направленные государственными и муниципальными образовательными учреждениями, а также негосударственными образовательными учреждениями, получившими лицензии, непосредственно на нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса, включая оплату труда;

6) затрат предприятий на развитие социальной и коммунально-бытовой сферы для содержания спецконтингента, питание и вещевое довольствие спецконтингента, развитие социальной сферы личного состава уголовно-исполнительной системы, обеспечение предусмотренных законодательством гарантий и компенсаций персоналу уголовно-исполнительной системы, развитие производственной базы предприятий уголовно-исполнительной системы, укрепление базы производства сельскохозяйственной продукции для спецконтингента и личного состава;

7) передаваемые в качестве добровольных пожертвований в избирательные фонды кандидатов в депутаты федеральных органов государственной власти, представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также в избирательные фонды избирательных объединений. Общая сумма не облагаемых налогом добровольных пожертвований в избирательные фонды кандидатов в депутаты и избирательных объединений не может превышать при выборах в федеральные органы государственной власти соответственно 100-кратного и 10000-кратного минимального месячного размера оплаты труда, а при выборах в представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления соответственно 50-кратного и 5000-кратного минимального месячного размера оплаты труда;

8) направленные предприятиями на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а также в Российский фонд фундаментальных исследований и Российский фонд технологического развития, но не более 10% в общей сложности от суммы налогооблагаемой прибыли;

9) направленные на пополнение страховых резервов по страхованию жизни в пределах процента, предусмотренного в структуре тарифной ставки, согласованной со службой по надзору за страховой деятельностью;

10) направляемые товариществами собственников жилья, жилищно-строительными, жилищными потребительскими кооперативами на обслуживание и ремонт жилых и нежилых помещений, инженерного

оборудования жилых домов, в целях управления которыми и эксплуатации которых эти организации были созданы.

Предусмотрены и **частичные льготы** по налогу на прибыль. Так, ставки налога на прибыль предприятий понижаются на 50%, если от общего числа их работников инвалиды составляют не менее 50%. При определении права на получение такой льготы в среднесписочную численность работников не включаются инвалиды, работающие по совместительству, договорам подряда и другим договорам гражданско-правового характера. Для предприятий, находящихся в собственности творческих союзов, налогооблагаемая прибыль уменьшается на сумму прибыли, направленной на осуществление уставной деятельности этих союзов. Эта льгота не распространяется на Всероссийское общество изобретателей и рационализаторов.

Частичные налоговые льготы предоставлены и *малым предприятиям*. В первые два года работы не уплачивают налог на прибыль малые предприятия, осуществляющие: производство и переработку сельскохозяйственной продукции; производство продовольственных товаров, товаров народного потребления, строительных материалов, медицинской техники, лекарственных средств и изделий медицинского назначения; строительство объектов жилищного, производственного, социального и природоохранного назначения, включая ремонтно-строительные работы, — при условии, если выручка от таких видов деятельности превышает 70% общей суммы выручки от реализации товаров. Днем начала работы предприятия считается день его государственной регистрации. В третий и четвертый год работы эти малые предприятия уплачивают налог в размере соответственно 25 и 50% от установленной ставки налога на прибыль, если выручка от таких видов деятельности составляет свыше 90% общей суммы выручки от реализации товаров. Такие льготы не предоставляются малым предприятиям, образованным на базе ликвидированных или реорганизованных предприятий, их филиалов и структурных подразделений. При прекращении малым предприятием деятельности, в связи с которой ему были предоставлены налоговые льготы, до истечения пятилетнего срока начиная со дня по государственной регистрации сумма налога на прибыль, исчисленная в полном размере за весь период его деятельности и увеличенная на сумму дополнительных платежей, определенных исходя из ставки рефинансирования ЦБ РФ за пользование банковским кредитом, действовавшей в соответствующих отчетных периодах, подлежит внесению в федеральный бюджет.

Частичная льгота предоставляется предприятиям, получившим в предыдущем году убыток по данным годового бухгалтерского отчета. Они освобождаются от уплаты налога с той части прибыли, которая направлена на его покрытие, в течение последующих пяти лет при условии полного использования на эти цели средств резервного и других аналогичных по назначению фондов, создание которых предусмотрено законодательством. При определении размера этой льготы в налоговом расчете принимаются понесенные предприятием за год убытки от реализации товаров. В расчете не учитываются убытки, возникшие в результате сокращения или занижения прибыли, убытки, понесенные до 1 января 1996 г. в результате превышения фактических расходов на оплату труда по сравнению с их нормируемой величиной, а также убытки, возникшие от превышения лимитов, норм и

нормативов, установленных законодательством РФ по учету затрат, включаемых в себестоимость, учитываемых при расчете налогооблагаемой прибыли.

**Не подлежит налогообложению** прибыль следующих предприятий и организаций:

1) религиозных объединений, предприятий, находящихся в их собственности, и хозяйственных обществ, уставный капитал которых состоит полностью из вклада религиозных объединений, от культовой деятельности, производства и реализации предметов культа и предметом религиозного назначения, а также другая прибыль предприятий и хозяйственных обществ в части, используемой на осуществление этими объединениями религиозной деятельности. Льгота не распространяется на прибыль, полученную от производства и реализации подакцизных товаров, минерального сырья, других полезных ископаемых, а также товаров в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ по представлению религиозных объединений;

2) общественных организаций инвалидов, предприятий, учреждений и организаций, находящихся в их собственности, и хозяйственных обществ, уставный капитал которых состоит полностью из вклада общественных организаций инвалидов. Льгота не распространяется ни прибыль, полученную от производства и реализации подакцизных товаров, минерального сырья, других полезных ископаемых, а также товаров в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ по представлению общероссийских общественных организаций инвалидов.

3) специализированных протезно-ортопедических предприятий;

4) предприятий, производящих технические средства профилактики инвалидности и реабилитации инвалидов; предприятий, производящих продукцию традиционных народных, а также народных художественных промыслов;

5) предприятий, учреждений и организаций, в которых инвалиды оставляют не менее 50% от общего числа работников, при условии использования не менее половины полученной прибыли на социальные нужды инвалидов;

6) редакций средств массовой информации, издательств, информационных агентств, телерадиовещательных компаний, организаций по распространению периодических печатных изданий и книжной продукции, передающих центров — по прибыли, полученной от производства и распространения продукции средств массовой информации и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, в части, зачисляемой в федеральный бюджет; полиграфические предприятия и организации по прибыли от оказания услуг по производству книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, продукции средств массовой информации в части, зачисляемой в федеральный бюджет; редакции средств массовой информации, издательства, информационные агентства, телерадиовещательные компании и организации по распространению периодических печатных изданий и книжной продукции по прибыли от других видов деятельности, направленной ими на финансирование капитальных вложений по основному профилю их деятельности. Льготы не распространяются на прибыль, полученную от производства и распространения продукции средств массовой информации

рекламного и эротического характера, а также изданий рекламного и эротического характера;

7) психиатрических, психоневрологических и противотуберкулезных учреждений — по прибыли, полученной их лечебно-производственными и трудовыми мастерскими и направленной на улучшение труда и быта больных, их дополнительное питание, приобретение оборудования и медикаментов;

8) предприятий, находящихся в регионах, пострадавших от радиоактивного загрязнения вследствие чернобыльской и других радиационных катастроф, — по прибыли, полученной от выполнения проектно-конструкторских, строительно-монтажных, автотранспортных и ремонтных работ, изготовления строительных конструкций и деталей с объемами работ по ликвидации последствий радиационных катастроф не менее 50% от общего объема, а для предприятий и организаций, выполняющих указанные работы в объеме менее 50% от общего объема, — часть прибыли, полученной в результате выполнения этих работ. Перечень регионов определяется Правительством РФ;

9) специализированных реставрационных предприятий в части прибыли, направленной на реставрацию;

10) предприятий, производящих продукты детского питания;

11) государственных и муниципальных музеев, библиотек, филармонических коллективов, театров, архивных учреждений, цирков, зоопарков, ботанических садов, дендрологических парков и национальных заповедников — по прибыли, полученной от их основной деятельности;

12) иностранных и российских юридических лиц — по прибыли, полученной за выполненные строительно-монтажные работы и оказанные консультационные услуги, на весь период осуществления целевых социально-экономических программ жилищного строительства, создания, строительства и содержания центров профессиональной переподготовки военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и правительствами иностранных государств, иностранными юридическими и физическими лицами в соответствии с межправительственными и межгосударственными соглашениями, а также соглашениями, подписанными по поручению Правительства РФ уполномоченными им органами государственного управления;

13) органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы МВД РФ — по прибыли, полученной от выполнения работ и оказания услуг в области пожарной безопасности, определенных Федеральным законом «О пожарной безопасности», и направленной на обеспечение пожарной безопасности в РФ; организаций, производящих пожарно-техническую продукцию, предназначенную для обеспечения пожарной безопасности в РФ, и пр.

14) предприятий Федеральной службы лесного хозяйства РФ — по прибыли, полученной от переработки и утилизации низкосортной и мелкотоварной древесины, от рубок ухода за лесом и реализации продукции побочного пользования лесом, при условии использования этой прибыли на ведение лесного хозяйства;

15) общественных объединений охотников и рыболовов, а также находящихся в их собственности предприятий — по прибыли, полученной от реализации товаров охотничье-рыболовного, спортивно-оздоровительного и природоохранного назначения;

16) предприятий всех организационно-правовых форм — по прибыли, полученной от реализации произведенной ими медицинской продукции, входящей в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, изделий медицинского назначения по перечню, утверждаемому Правительством РФ;

17) предприятий потребительской кооперации, расположенных в районах Крайнего Севера.

Имеются *льготы, предоставляемые предприятиям отдельных организационно-правовых форм*. Так, для *арендных предприятий*, созданных на основе аренды имущества государственных предприятий и их структурных подразделений, сумма налога на прибыль уменьшается на сумму арендной платы за вычетом амортизационных отчислений, входящих в ее состав, подлежащей взносу в бюджет. Это уменьшение относится равными долями на суммы налога на прибыль, зачисляемые в бюджеты субъектов РФ и федеральный бюджет.

Органы государственной власти субъектов РФ, кроме льгот, предусмотренных федеральным законом, могут устанавливать для отдельных категорий плательщиков *дополнительные льготы* по налогу в пределах сумм налоговых платежей, направляемых в их бюджеты.

### **27.3. Уплата в бюджет налога на прибыль**

*Сумма налога на прибыль* определяется плательщиками на основании бухгалтерского учета и отчетности самостоятельно, в соответствии с законом.

Предусмотрена *авансовая уплата* налога на прибыль, основанная на налоговом планировании. Предприятия уплачивают в бюджет в течение квартала авансовые взносы, определяемые исходя из планируемой суммы прибыли за налогооблагаемый период и ставки налога. Уплата в бюджет авансовых взносов налога производится не позднее 15-го числа каждого месяца равными долями в размере 1/3 квартальной суммы налога. При уплате авансовых взносов исчисляют сумму налога исходя из фактически полученной прибыли, подлежащей налогообложению с учетом предоставленных льгот, и ставки налога на прибыль нарастающим итогом с начала года по окончании первого квартала, полугодия, девяти месяцев и года. Сумма налога на прибыль, подлежащая уплате в бюджет, определяется с учетом ранее начисленных сумм платежей. Разница между суммой, подлежащей внесению в бюджет по фактически полученной прибыли, и авансовыми взносами налога за истекший квартал уточняется на сумму, рассчитанную исходя из ставки рефинансирования ЦБ РФ, действовавшей в истекшем квартале.

Все предприятия, кроме бюджетных организаций, малых предприятий и иностранных юридических лиц, могут переходить на ежемесячную уплату в бюджет налога на прибыль исходя из фактически полученной прибыли за предшествующий месяц и ставки налога. Исчисление фактической суммы налога на прибыль производится предприятиями на основании расчетов налога по фактически полученной прибыли, составляемых ежемесячно

нарастающим итогом с начала года исходя из фактически полученной ими прибыли, подлежащей налогообложению с учетом предоставленных льгот, и ставки налога на прибыль. Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, определяется с учетом ранее начисленных сумм платежей. Расчеты представляются предприятиями в налоговые органы по месту своего нахождения не позднее 20-го числа месяца, следующего за отчетным.

Одновременно с расчетами налога по фактически полученной прибыли представляются дополнительные материалы по определению налогооблагаемой прибыли, а также обоснованные расчеты по предоставлению налоговых льгот.

Малые предприятия и бюджетные организации, имеющие прибыль от предпринимательской деятельности, уплату в бюджет налога на прибыль производят ежеквартально исходя из фактически полученной прибыли за предшествующий отчетный период.

Органам законодательной власти субъектов РФ даны полномочия по предоставлению права на установление ежеквартальной уплаты налога на прибыль исходя из фактически полученной прибыли за истекший квартал предприятиям, добывающим драгоценные металлы, драгоценные камни, общественным организациям, религиозным объединениям, жилищно-строительным, дачно-строительным и гаражным кооперативам, садоводческим товариществам.

*Порядок уплаты в бюджет налога на прибыль* определяется предприятием и действует без изменения до конца календарного года. Уплата налога на прибыль производится по месячным расчетам не позднее 25-го числа месяца, следующего за отчетным, по квартальным расчетам — в пятидневный срок со дня, установленного для представления бухгалтерского отчета за квартал, а по годовым расчетам — в десятидневный срок со дня, установленного для представления бухгалтерского отчета за истекший год.

Излишне внесенные суммы налога засчитываются в счет очередных платежей или возвращаются плательщику в десятидневный срок со дня получения его письменного заявления.

Налог на прибыль иностранных юридических лиц исчисляется ежегодно налоговым органом по месту нахождения постоянного представительства. Сумма налога определяется исходя из величины облагаемой прибыли с учетом предоставленных льгот и ставки налога на прибыль. На сумму исчисленного налога плательщику выдается извещение по установленной форме. Налог уплачивается в сроки, указанные в платежном извещении. Иностранное юридическое лицо подлежит учету в налоговом органе по месту нахождения постоянного представительства. Иностранные юридические лица не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным, представляют в налоговый орган по месту нахождения постоянного представительства отчет о деятельности в РФ, а также декларацию о доходах по установленной форме. При прекращении деятельности до окончания календарного года эти документы должны быть представлены в течение месяца со дня ее прекращения.

Предприятия с иностранными инвестициями и иностранные юридические лица уплачивают налог на прибыль в безналичном порядке в рублях или в иностранной валюте.

Предприятия до наступления срока платежа сдают платежные поручения соответствующим учреждениям банка на перечисление налога в бюджет, которые исполняются в первоочередном порядке.

Ставка налога на прибыль предприятий и организаций, зачисляемого в федеральный бюджет, установлена в размере 11%. В бюджеты субъектов РФ зачисляется налог на прибыль по ставкам, устанавливаемым законодательными (представительными) органами субъектов РФ, в размере не свыше 19%, а для предприятий по прибыли, полученной от посреднических операций и сделок, страховщиков, бирж, брокерских контор, кредитных организаций, — по ставкам в размере не свыше 27%.

#### **27.4. Налогообложение отдельных видов доходов**

Помимо налога на прибыль предприятия уплачивают налоги со следующих видов доходов:

1) *доходов в виде дивидендов*, полученных по акциям, принадлежащим предприятию-акционеру и удостоверяющим право их владельца на участие в распределении прибыли предприятия-эмитента, а также *доходов в виде процентов*, полученных владельцами государственных ценных бумаг РФ, государственных ценных бумаг субъектов РФ и ценных бумаг органов местного самоуправления. Ставка налога 15%. Налоги взимаются у источника выплаты этих доходов. Ответственность за удержание и перечисление их в бюджет несет предприятие, выплачивающее доход. Расчеты представляют в налоговые органы по месту своего нахождения предприятия, выплачивающие доходы, в пятидневный срок со дня начисления доходов акционерам, учредителям, но не позднее 10 дней после распределения этих доходов. Уплата налога в бюджет производится в пятидневный срок со дня, установленного для представления расчета. Суммы налога зачисляются в доход федерального бюджета;

2) *доходов от долевого участия* в других предприятиях, созданных на территории РФ. Ставка налога 15%; налог поступает в доходы бюджетов субъектов РФ;

3) *доходов, включая доходы от аренды и иных видов использования, казино, игорного бизнеса, видеосалонов, от проката видео- и аудиокассет и записи* на них, определяемых в виде разницы между выручкой и расходами, включаемыми в себестоимость, учитываемых при налогообложении прибыли, за исключением расходов на оплату труда, — ставка налога 70%, по игорному бизнесу — 90%.

*Иностранные юридические лица* уплачивают налоги по доходам от дивидендов, процентов, от долевого участия в предприятиях с иностранными инвестициями — по ставке 15%, по доходам от использования авторских прав, лицензий, от аренды и по другим видам доходов, кроме доходов от фрахта, источник которых находится на территории РФ, — по ставке 20%. Суммы доходов от фрахта облагаются налогом по ставке 6%.

Иностранное юридическое лицо, имеющее в соответствии с международными договорами право на льготное обложение налогом доходов от источников в РФ, в течение года со дня получения дохода подает заявление о снижении или отмене налога. Заявления, поданные по истечении указанного срока, к рассмотрению не принимаются.

Налог с доходов иностранных юридических лиц от источников в РФ удерживается предприятием, организацией, любым Другим лицом, выплачивающим такие доходы, в валюте выплаты при каждом перечислении платежа. Сумма налога зачисляется и федеральный бюджет одновременно с каждой выплатой дохода. Если доходы от долевого участия выплачиваются иностранным участникам предприятий с иностранными инвестициями и партнерам товариществ акциями, облигациями, товарами либо любым другим способом, исчисление налога производится от денежного эквивалента этого имущества. В таком же порядке удерживаются и перечисляются налоги и с любых других видов доходов из источников в РФ.

Если международным договором РФ или бывшего СССР установлены иные правила, чем те, которые содержатся в российском законодательстве по налогу на прибыль, то применяются *правила международного договора*. Российское законодательство не затрагивает налоговых привилегий, установленных общепризнанными нормами международного права и специальными соглашениями РФ и бывшего СССР с другими государствами.

В договоры и контракты запрещено включать налоговые оговорки, в соответствии с которыми предприятие или иностранное юридическое лицо берет на себя обязательство нести расходы по уплате налога других плательщиков налога.

Сумма прибыли, полученная за пределами РФ, включается в общую сумму прибыли, подлежащую налогообложению в РФ, и учитывается при определении размера налога. Сумма налога на прибыль, полученная за пределами РФ и уплаченная предприятиями за границей в соответствии с законодательством других государств, засчитывается при уплате налога на прибыль в РФ. При этом размер засчитываемой суммы не может превышать суммы налога на прибыль, подлежащей уплате в РФ по прибыли, полученной за границей.

*Предприятия могут изменять налогооблагаемую базу* путем изменения характера использования прибыли, диверсификации предпринимательской деятельности, увеличения вложений в отдельные виды имущества и т.п. От эффективного управления прибылью зависят финансовые источники прироста основных и оборотных средств.

Доходы в виде процентов, полученные по государственным пенным бумагам РФ, государственным ценным бумагам субъектов РФ и ценным бумагам органов местного самоуправления, не подлежат обложению налогом на прибыль и облагаются налогом на доход по ставке 15%.

При расчете налогооблагаемой базы для исчисления налога ни прибыль валовая прибыль уменьшается на доходы, полученные в виде разницы между ценой реализации или погашения и ценой покупки — балансовой стоимостью дисконтных государственных ценных бумаг, аналогичных ценных бумаг субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Владельцы дисконтных государственных ценных бумаг, осуществляющие переоценку ценных бумаг, обращающихся на ОРЦБ, и отражающие переоценку в бухгалтерской отчетности, при определении базы для расчета налога на прибыль уменьшают либо увеличивают валовую прибыль на сумму положительного или отрицательного сальдо от

переоценки стоимости их отдельных выпусков. Доход в виде положительного сальдо от переоценки облагается налогом по ставке 15%. В течение года при расчете дохода, подлежащего обложению налогом на доход, сумма отрицательных разниц от переоценки отдельных выпусков государственных ценных бумаг принимается в уменьшение дохода в размере, не превышающем положительные разницы, образовавшиеся в связи с переоценкой за период с начала отчетного года.

При расчете налогооблагаемой базы для исчисления налога на прибыль валовая прибыль уменьшается на части суммы накопленного купонного дохода — процента к номинальной стоимости облигаций соответствующего вида, рассчитываемого как разница между накопленным купонным доходом, полученным при продаже облигаций либо погашении купона, и накопленным купонным доходом, уплаченным при их приобретении, по купонным государственным ценным бумагам, государственным ценным бумагам субъектов РФ и ценным бумагам органов местного самоуправления, при обращении которых предусмотрено, что выплата части накопленного купонного дохода производится покупателем продавцу. При этом сумма накопленного купонного дохода либо процента к номинальной стоимости облигаций соответствующего вида, подлежащего вычету из валовой прибыли, должна соответствовать размеру дохода, рассчитываемому, исходя из заявленного эмитентом дохода, процента либо купона по данному виду облигаций и времени фактического нахождения ценной бумаги на балансе владельца.

При расчете налогооблагаемой базы для исчисления налога на прибыль валовая прибыль уменьшается также на величину процентов по государственным ценным бумагам РФ, государственным ценным бумагам субъектов РФ и ценным бумагам органов местного самоуправления, в условиях выпуска которых не предусмотрена выплата накопленного купонного дохода покупателем продавцу.

Налог с доходов в виде процентов по государственным ценным бумагам РФ, государственным ценным бумагам субъектов РФ и ценным бумагам органов местного самоуправления *удерживается у источника* возникновения этого дохода и подлежит зачислению в федеральный бюджет.

Доходы по государственным ценным бумагам РФ, государственным ценным бумагам субъектов РФ и ценным бумагам органов местного самоуправления, полученные в виде разницы между ценой реализации или погашения и ценой покупки, а также части суммы накопленного купонного дохода — процента к номинальной стоимости облигаций соответствующего вида, образуются у продавца ценной бумаги от операций с ними, включая переоценку, продажу, погашение, выплату дохода. Исчисление и уплата налога на доход в этом случае производится продавцом ценной бумаги.

Расчет суммы налога владельцем ценной бумаги резидентом осуществляется самостоятельно и представляется в налоговую инспекцию по месту своего нахождения ежемесячно нарастающим итогом не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным. Уплата налога в бюджет производится в пятидневный срок со дня, установленного для представления расчета суммы налога.

Расчет суммы налога с доходов, полученных нерезидентом РФ, осуществляется по выбору нерезидента одним из уполномоченных банков,

ведущих счета типа «С», с учетом норм, установленных соответствующими соглашениями об избежании двойного налогообложения, заключенными между РФ и страной постоянного местопребывания нерезидента, и представляется в налоговую инспекцию по месту нахождения уполномоченного банка ежемесячно нарастающим итогом не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным. Удержание налога у источника выплаты дохода и уплата налога в бюджет осуществляются уполномоченным банком при каждом перечислении дохода нерезиденту на счет типа «С».

Доходы в виде процентов по государственным ценным бумагам РФ, государственным ценным бумагам субъектов РФ и ценным бумагам органов местного самоуправления, по которым не предусмотрена выплата накопленного купонного дохода, образуются в момент выплаты соответствующего дохода *платежным агентом*, который заключает с эмитентом договор на обслуживание соответствующих ценных бумаг. Расчет суммы налога осуществляется платежным агентом при проведении расчетов с владельцами ценных бумаг и представляется в налоговую инспекцию по месту его нахождения ежемесячно нарастающим итогом не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным. Уплата налога в бюджет производится платежным агентом в пятидневный срок со дня начисления доходов владельцам ценных бумаг при погашении ценных бумаг или очередного купона.

Владельцам государственных ценных бумаг, обращающихся на ОРЦБ, проводящим переоценку балансовой стоимости ценных бумаг и имеющим право отражать результаты переоценки и бухгалтерской отчетности, учитываемые при формировании балансовой прибыли, предоставлено *право* в течение года принимать при налогообложении убытки, полученные в виде отрицательных разниц от переоценки отдельных выпусков государственных облигаций РФ на цену, определяемую по результатам торгов на ОРЦБ в порядке, предусмотренном ЦБР, в уменьшение налогооблагаемой базы в размере, не превышающем положительных разниц, образовавшихся в связи с переоценкой отдельных выпусков государственных облигаций за период с начала отчетного года.

## ГЛАВА 28

### Подходный налог с физических лиц

#### 28.1. Плательщики и объект налогообложения

Подходный налог является формой изъятия части вновь созданной стоимости, распределяемой в пользу физических лиц — работников. Плательщиками подходного налога являются физические лица, как имеющие, так и не имеющие постоянного местожительства в Российской Федерации.

Плательщики подходного налога — граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. К физическим лицам, имеющим постоянное местожительство в РФ, относятся лица, проживающие в РФ в общей сложности не менее 183 дней и календарном году.

Объектом налогообложения у физических лиц является *совокупный доход*, полученный в календарном году как в денежной форме в валюте РФ

или иностранной валюте, так и в натуральной форме, в том числе в виде материальной выгоды.

Датой получения дохода в календарном году является дата выплаты дохода, включая авансовые выплаты физическому лицу, либо дата перечисления дохода, либо дата передачи дохода в натуральной форме.

Доходы в иностранной валюте для целей налогообложения пересчитываются в рубли по курсу Центрального банка РФ, действовавшему на дату получения дохода. Уплата налога с доходов, полученных в иностранной валюте, производится плательщиками в рублях или по их желанию в иностранной валюте, покупаемой Центральным банком РФ.

1. *В совокупный доход в целях налогообложения, полученный физическими лицами в налогооблагаемый период, не включаются:*

1) государственные пособия, кроме пособий по временной нетрудоспособности, в том числе по уходу за больным ребенком;

2) все виды пенсий;

3) все виды компенсационных выплат физическим лицам в пределах норм, утвержденных законодательством, кроме суммы компенсации за неиспользованный отпуск при увольнении работников;

4) суммы материальной помощи, оказываемой в связи с чрезвычайным обстоятельством;

5) выигрыши по облигациям государственных займов бывшего СССР, РФ, республик в составе РФ, других республик бывшего СССР и суммы, получаемые в погашение таких облигаций; выигрыши по лотереям, проводимым в порядке и на условиях, определяемых Правительством РФ и правительствами республик в составе РФ;

6) проценты и выигрыши: по государственным ценным бумагам бывшего СССР, РФ и субъектов РФ, по ценным бумагам, выпущенным органами местного самоуправления; по вкладам в банках, находящихся на территории РФ, открытым: в рублях (если проценты выплачиваются в пределах сумм, рассчитанных исходя из ставки рефинансирования ЦБР, действовавшей в течение периода существования вклада); в иностранной валюте (если проценты выплачиваются в пределах 15% годовых от суммы вклада);

7) алименты, получаемые физическими лицами;

8) суммы доходов лиц, являющихся учащимися, слушателями, студентами, аспирантами, докторантами, учебными ординаторами и интернами, получаемые ими: в связи с учебно-производственным процессом; за работы по уборке сельскохозяйственных культур и заготовке кормов; за работы, выполняемые в период каникул, но не более трех месяцев в году, в части, не превышающей десятикратного размера минимальной месячной оплаты труда за каждый календарный месяц, в течение которого получен доход;

9) суммы, получаемые в течение года от продажи квартир, жилых домов, дач, садовых домиков, земельных участков, земельных паев (долей), принадлежащих физическим лицам на праве собственности, в части, не превышающей 5000-кратного размера минимальной месячной оплаты труда, а также суммы, получаемые в течение года от продажи другого имущества, принадлежащего физическим лицам на праве собственности, в части, не превышающей 1000-кратного размера минимальной месячной оплаты труда

(вычет может быть заменен вычетом фактически произведенных и документально подтвержденных расходов, связанных с получением таких доходов);

10) суммы страховых выплат физическим лицам: по обязательному страхованию; по договорам добровольного долгосрочного на срок не менее пяти лет страхования жизни, в том числе добровольного пенсионного страхования; по договорам добровольного имущественного страхования и страхования ответственности в связи с наступлением страхового случая; в возмещение вреда жизни, здоровью и медицинских расходов страхователей или застрахованных лиц.

В остальных случаях, если суммы страховых выплат по договорам добровольного страхования окажутся больше сумм, внесенных физическими лицами в виде страховых взносов, увеличенных страховщиками на гумму, рассчитанную исходя из ставки рефинансирования ЦБР, то материальная выгода в виде разницы между этими суммами подлежит налогообложению у источника выплаты отдельно от других видов доходов. Во всех случаях суммы страховых взносов подлежат налогообложению в составе совокупного годового дохода, если они вносятся за физических лиц средств предприятий, учреждений, организаций или других работодателей, кроме случаев, когда страхование своих работников производится работодателями в обязательном порядке в соответствии с законодательством и по договорам добровольного медицинского страхования при отсутствии выплат застрахованным физическим лицам;

11) доходы в денежной и натуральной форме, получаемые от физических лиц в порядке наследования и дарения, кроме вознаграждения, выплачиваемого наследникам авторов произведений науки, литературы, искусства, открытий, изобретений и промышленных образцов;

12) стоимость подарков, полученных от предприятий, учреждений и организаций в течение года в виде вещей или услуг, а также стоимость призов в денежной и натуральной форме, полученных на конкурсах и соревнованиях в течение года, не превышающие сумму 12-кратного размера минимальной месячной оплаты труда;

13) доходы членов крестьянского (фермерского) хозяйства, получаемые в этом хозяйстве от сельскохозяйственной деятельности, — в течение пяти лет начиная с года образования хозяйства;

14) суммы оплаты труда и другие суммы в иностранной валюте, получаемые физическими лицами от государственных учреждений и организаций, направивших их на работу за границу, — в пределах размеров, установленных законодательством РФ об оплате труда по каждой контрактной должности государственного служащего в соответствующем иностранном государстве;

15) суммы дивидендов в случае их инвестирования внутри предприятия на инвестиционные и социальные цели, прирост оборотных средств;

16) суммы, уплаченные предприятиями, учреждениями и организациями своим работникам и членам их семей или за них в порядке полной или частичной компенсации стоимости путевок для детей и подростков в оздоровительные, санаторно-курортные учреждения, специально предназначенные для отдыха родителей с детьми, суммы оплаты стоимости путевок в оздоровительные учреждения за счет средств Фонда

социального страхования РФ, стоимость амбулаторного или стационарного медицинского обслуживания своих работников и членов их семей;

17) суммы стоимости акций или другой имущественной доли, полученных физическими лицами в соответствии с законодательством о приватизации предприятий, кроме дивидендов и других доходов от использования этих акций или других долей имущества;

18) доходы в денежной и натуральной формах, полученные членами трудового коллектива за счет льгот при приватизации;

19) стоимость продукции собственного производства сельскохозяйственных предприятий, реализованной в счет натуральной оплаты труда и натуральной выдачи, не превышающая 50-кратного размера минимальной месячной оплаты труда;

20) средства избирательных фондов кандидатов в депутаты федеральных органов государственной власти, представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, полученные и израсходованные на проведение избирательной кампании;

21) суммы денежного довольствия, денежных вознаграждений и, других выплат, получаемых военнослужащими в связи с исполнением обязанностей военной службы;

22) суммы, полученные физическими лицами в виде грантов, предоставленных для поддержки науки и образования, культуры и искусства в Российской Федерации;

23) материальная выгода в виде экономии на процентах при получении заемных средств от предприятий, учреждений, организаций, а также физических лиц, зарегистрированных в качестве предпринимателей, если: процент за пользование ими в рублях составляет не менее 2/3 от ставки рефинансирования ЦБР; процент за пользование ими в иностранной валюте составляет не менее 10% годовых. Налогообложению подлежит сумма материальной выгоды, исчисленная на начало отчетного года с той части заемных средств, которая осталась невозвращенной на момент уплаты процентов за пользование этими средствами, а также материальная выгода в виде разницы между суммой страховой выплаты по договорам добровольного имущественного страхования и стоимостью реально полученного ущерба застрахованного имущества.

Не облагаются подоходным налогом заемные средства, полученные физическими лицами на льготных условиях на строительство или приобретение жилого дома или квартиры в соответствии с законодательством.

*2. Совокупный доход, полученный в налогооблагаемом периоде, уменьшается на сумму дохода, не превышающего за каждый полный месяц, в течение которого получен доход, пятикратного размера минимальной месячной оплаты труда, у отдельных категорий физических лиц, в том числе:*

- Героев Советского Союза и Героев Российской Федерации, а также лиц, награжденных орденом Славы трех степеней;

- участников гражданской и Великой Отечественной войн, боевых операций по защите СССР из числа военнослужащих, проходивших службу в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии, и бывших партизан;

- инвалидов войны и труда; инвалидов детства, а также инвалидов I и II группы;

- лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с лучевой нагрузкой и др.

3. Совокупный доход, полученный в налогооблагаемом периоде, *уменьшается* на сумму дохода, не превышающего за каждый полный месяц, в течение которого получен доход, трехкратного размера минимальной месячной заработной платы труда, у следующих категорий:

- родителей и супругов военнослужащих, погибших вследствие ранения, контузии или увечья, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы, либо умерших вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте, а также родителей и супругов государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей;

- граждан, уволенных с военной службы или призывавшихся на военные сборы;

- одного из родителей по их выбору, супруга, опекуна или попечителя, на содержании у которого находится совместно с ним проживающий и требующий постоянного ухода инвалид с детства или инвалид I группы;

- инвалидов III группы, имеющих на иждивении престарелых родителей или несовершеннолетних детей.

4. У других категорий физических лиц совокупный доход ежемесячно *уменьшается*:

- у физических лиц, доход которых в течение года не превысил 10000 руб., — на сумму дохода в двухкратном размере минимального размера оплаты труда;

- у физических лиц, доход которых в течение года составил от 10000 руб. до 30000 руб., — на сумму дохода в двухкратном размере минимального размера оплаты труда до месяца, в котором доход, исчисленный нарастающим итогом с начала года, не превысил 10000 руб.; на сумму дохода в размере одного минимального размера оплаты труда начиная с месяца, в котором доход, исчисленный нарастающим итогом с начала года, превысил 10000 руб.;

- у физических лиц, доход которых в течение года превысил 30000 руб., — на сумму дохода в двухкратном размере минимального размера оплаты труда до месяца, в котором доход, исчисленный нарастающим итогом с начала года, не превысил 10000 руб.; на сумму дохода в размере одного минимального размера оплаты труда начиная с месяца, в котором доход, исчисленный нарастающим итогом с начала года, превысил 10000 руб., до месяца, в котором такой доход не превысил 30000 руб.; начиная с месяца, в котором доход, исчисленный нарастающим итогом с начала года, превысил 30000 руб., уменьшение не производится.

При наличии права на уменьшение полученного совокупного дохода одновременно по нескольким основаниям вычеты производятся по основанию, предусматривающему более льготный размер уменьшения налогооблагаемого дохода.

5. Совокупный доход *физических лиц уменьшается* на:

- 1) суммы доходов, перечисляемые по заявлениям физических лиц на благотворительные цели, суммы страховых платежей, перечисленные на противопожарное страхование, удержанные в Пенсионный фонд РФ;

2) суммы расходов на содержание детей и иждивенцев ежемесячно в следующих пределах: у физических лиц, доход которых в течение года не превысил 10000 руб., — на сумму в двухкратном размере минимального размера оплаты труда; у физических лиц, доход которых в течение года составил от 10000 руб. до 30000 руб., — на сумму в двухкратном размере минимального размера оплаты труда до месяца, в котором доход, исчисленный нарастающим итогом с начала года, не превысил 10000 руб.; на сумму в размере одного минимального размера оплаты труда начиная с месяца, в котором доход, исчисленный нарастающим итогом с начала года, превысил 10000 руб.; у физических лиц, доход которых в течение года превысил 30000 руб., — на сумму в 2-кратном размере минимального размера оплаты труда до месяца, в котором доход, исчисленный нарастающим итогом с начала года, не превысил 10000 руб.; на сумму в размере одного минимального размера, оплаты труда начиная с месяца, в котором доход, исчисленный нарастающим итогом с начала года, превысил 10000 руб., до месяца, в котором такой доход не превысил 30000 руб.; начиная с месяца, в котором доход, исчисленный нарастающим итогом с начала года, превысил 30000 руб., уменьшение не производится. Вычеты производятся на каждого ребенка в возрасте до 18 лет, студента и учащегося дневной формы обучения — до 24 лет, на каждого другого иждивенца, не имеющего самостоятельного источника дохода. Этот порядок сохраняется до конца года, в котором дети достигли возраста 18 лет, студенты и учащиеся — 24 лет, а также в случае смерти детей и иждивенцев. Уменьшение облагаемого налогом дохода производится обоим супругам, вдове и вдовцу, одинокому родителю, опекуну или попечителю, на содержании которых находится ребенок;

3) суммы, направленные физическими лицами, являющимися застройщиками либо покупателями, на новое строительство либо приобретение жилого дома, квартиры, дачи, садового домика на территории РФ, в пределах 5000-кратного минимального размера оплаты труда, учитываемого за трехлетний период, а также суммы, направленные на погашение кредитов и процентов по ним, полученных физическими лицами в кредитных организациях на эти цели. Эти суммы не могут превышать размер совокупного дохода физических лиц за указанный период. Эта льгота не применяется в случаях, когда оплата расходов за физических лиц производится предприятиями, учреждениями и организациями за счет своих средств. Предоставление такого вычета физическим лицам допускается только один раз;

4) суммы, передаваемые в качестве добровольных пожертвований и избирательные фонды;

5) суммы документально подтвержденных физическими лицами расходов, непосредственно связанных с извлечением дохода от выполнения ими работ по гражданско-правовым договорам и дохода от предпринимательской деятельности;

6) сумму дохода, не превышающую размер совокупного дохода, облагаемого по минимальной ставке, у отдельных категорий физических лиц, пострадавших в результате чрезвычайных обстоятельств.

Доходы, полученные за пределами РФ физическими лицами, имеющими постоянное местожительство в РФ, включаются в доходы, подлежащие налогообложению в РФ. Суммы подоходного налога,

выплаченные в соответствии с законодательством иностранных государств физическими лицами, имеющими постоянное местожительство в РФ, засчитываются при внесении этими лицами подоходного налога в РФ. При этом размер засчитываемых сумм налогов, выплаченных за пределами РФ, не превышает сумму налога, подлежащего уплате этими лицами в РФ.

Подоходный налог с облагаемого совокупного дохода, полученного в календарном году, взимается в следующих размерах:

<i>Размер совокупного облагаемого дохода, полученного в календарном году (руб.)</i>	<i>Ставка налога в федеральный бюджет (%)</i>	<i>Ставки налога в бюджеты субъектов РФ</i>
До 30000	3	9
От 300001 до 60000	3	2700 руб. + 12% с суммы, превышающей 30000 руб.
От 60001 до 90000	3	6300 руб. + 17% с суммы, превышающей 60000 руб.
От 90001 до 150000	3	11400 руб. + 22% с суммы, превышающей 90000 руб.
От 150001 до 300000	3	24600 руб. + 32% с суммы, превышающей 150000 руб.
От 300001 и выше	3	72600 руб. + 42% с суммы, превышающей 300000 руб.

С сумм коэффициентов и с сумм надбавок за стаж работы, начисляемых к заработной плате и выплачиваемых за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в высокогорных, пустынных и безводных районах и других местностях с тяжелыми климатическими условиями, налог взимается только у источника выплаты отдельно от других доходов в федеральный бюджет по ставке 3%, в бюджет субъектов РФ по ставке 9%. С сумм материальной выгоды при получении процентов по вкладам в банках, с сумм материальной выгоды при получении страховых выплат, налог исчисляется и удерживается у источника фактической выплаты их физическому лицу отдельно от других доходов по ставке 15%.

## **28.2. Особенности налогообложения доходов**

1. Особенности налогообложения доходов, получаемых физическими лицами за выполнение ими трудовых обязанностей *по месту основной работы*.

Налогообложению подлежат любые доходы, получаемые в течение календарного года физическими лицами, состоящими в трудовых и приравненных к ним отношениях на одном предприятии, в учреждении и организации, рассматриваемых в качестве основного места работы. Исчисление налога производится с начала календарного года по истечении

каждого месяца с суммы совокупного дохода, уменьшенного на соответствующие суммы, предусмотренные законом, с зачетом ранее удержанной суммы налога. По окончании года производится перерасчет налога исходя из сумм, составляющих совокупный доход физического лица и полученных им в течение календарного года. При изменении в течение года места работы исчисление налога по новому месту работы производится исходя из совокупного годового дохода, полученного по прежнему и новому месту работы. Доходы, полученные по прежнему месту работы, подтверждаются справкой. Удержание налога с сумм дохода, полученных физическим лицом по прежнему месту работы после увольнения, производится по совокупности с ранее полученными доходами в течение календарного года.

Предприятия перечисляют в бюджет суммы исчисленного и удержанного с физических лиц налога не позднее дня фактического получения в банке наличных денежных средств на оплату труда либо не позднее дня перечисления со счетов указанных организаций в банке по поручениям работников причитающихся им сумм. Предприятия, выплачивающие суммы на оплату труда из выручки от реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг, перечисляют исчисленные суммы налога в банки не позднее дня, следующего за днем выплаты денежных средств на оплату труда.

2. Особенности налогообложения доходов, получаемых *не по месту основной работы*.

Налогообложению подлежат любые доходы, получаемые одновременно с доходами по основному месту работы от других предприятий или физических лиц, зарегистрированных в качестве предпринимателей. Исключения из доходов, установленные для отдельных категорий физических лиц, не производятся.

Физические лица могут в течение года самостоятельно производить расчет налога исходя из совокупного облагаемого годового дохода и уплачивать в бюджет не реже одного раза в квартал разницу между суммой налога, исчисленной с общего облагаемого дохода, и суммой налога, удержанной источником выплаты дохода. По окончании календарного года сведения об этих доходах включаются в декларацию.

При выплате физическому лицу предприятиями, учреждениями и организациями авторских вознаграждений и вознаграждений за издание, исполнение или другое использование произведений науки, литературы и искусства, вознаграждений авторам открытий, изобретений и промышленных образцов, а также при исчислении налога по совокупному годовому доходу учитываются документально подтвержденные расходы, либо учитываются в порядке, определяемом Правительством РФ.

3. Особенности налогообложения *доходов от предпринимательской деятельности*. Налогообложению подлежат доходы физических лиц, получаемые в течение календарного года от предприятий и физических лиц, зарегистрированных в качестве предпринимателей, в связи с осуществлением ими любых видов предпринимательской деятельности, и другие доходы, полученные другими способами. При этом состав расходов увеличивается на сумму понесенных и документально подтвержденных расходов применительно к составу затрат, включаемых в себестоимость продукции, работ, услуг.

4. При исчислении налога с доходов физических лиц, полученных от продажи имущества, принадлежащего им на праве собственности, могут быть учтены документально подтвержденные расходы, связанные с созданием, приобретением и реализацией такого имущества.

5. При налогообложении доходов физических лиц, не имеющих в отчетном году места основной работы, сумма полученного ими дохода уменьшается на сумму установленных вычетов и льгот.

*Налог исчисляется:*

- предприятиями и физическими лицами, зарегистрированными в качестве предпринимателей, при выплате ими сумм физическим лицам в течение года;

- налоговыми органами на основе данных о предполагаемом доходе физического лица в текущем году;

- налоговыми органами на основе фактически полученных в отчетном календарном году физическим лицом доходов, указанных им в декларации, и других сведений.

Налогообложение производится по месту постоянного жительства физического лица, а в случае, если его деятельность осуществляется в другом месте, — по месту осуществления этой деятельности, но с обязательным сообщением налоговому органу по месту постоянного жительства физического лица о размерах дохода и налога.

Налогообложение доходов физических лиц налоговыми органами осуществляется на основании:

- деклараций физических лиц о фактически полученных ими в течение года доходах;

- материалов проверок деятельности физических лиц, производимых налоговыми органами;

- полученных от предприятий и физических лиц сведений о выплаченных плательщикам доходах.

Налог, исчисленный налоговыми органами, уплачивается в течение текущего года в размере по 1/3 годовой суммы налога, исчисленной по доходам за истекший год, по истечении года налог исчисляется по совокупному годовому доходу, полученному от всех источников. Разница между суммой налога, исчисленной за отчетный год, и суммой налога с совокупного годового дохода взыскивается с плательщиков или возвращается им налоговыми органами не позднее 15 июля года, следующего за отчетным.

Предприятия и физические лица, зарегистрированные в качестве предпринимателей, удерживают налоги по мере выплаты сумм дохода. Если в течение года одному и тому же физическому лицу производится несколько выплат, то исчисление налога производится с общей суммы, выплаченной с начала года.

Рассмотрим порядок **декларирования** физическими лицами совокупного годового дохода и порядок исчисления налога по совокупному годовому доходу.

Декларация о фактически полученных доходах и произведенных расходах представляется физическими лицами налоговому органу по месту постоянного жительства не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным. В декларациях физические лица указывают все полученные ими доходы за год, источники их получения и суммы начисленного и уплаченного налога.

Предприятия выдают своим работникам справки о суммах начисленного за календарный год дохода и суммах удержанного с этого дохода подоходного налога. Физические лица могут в месячный срок после подачи в налоговый орган декларации о доходе уточнить данные, заявленные ими в этой декларации.

С облагаемого совокупного годового дохода исчисление налога производится по установленным ставкам для доходов, получаемых по основному месту работы. Разница между исчисленной суммой налога и суммами налога, удержанными источником выплат, а также уплаченными налогоплательщиком самостоятельно в течение года, подлежит уплате физическими лицами или возврату им налоговыми органами не позднее 15 июля года, следующего за отчетным, а при перерасчете в течение года — в двухмесячный срок со дня подачи декларации в налоговый орган.

Физические лица, подлежащие налогообложению, *обязаны*: нести учет полученных ими в течение календарного года доходов и произведенных расходов, связанных с извлечением доходов; представлять налоговым органам декларации о доходах и расходах; предъявлять документы, подтверждающие право на вычеты из дохода; своевременно и в полном размере вносить в бюджет причитающиеся к уплате суммы налога и др.

Предприятия и физические лица, зарегистрированные в качестве предпринимателей, удерживающие подоходный налог, *обязаны*: вести учет совокупного годового дохода, выплаченного физическим лицам в календарном году; ежеквартально представлять в налоговый орган по месту своей регистрации отчет об итоговых суммах начисленных доходов и удержанных суммах налога.

Предприятия и другие работодатели не реже одного раза в квартал представляют в налоговый орган по месту своей регистрации сведения о доходах, выплаченных ими физическим лицам не по месту основной работы, и об удержанных суммах налога с указанием адресов постоянного местожительства получателей дохода, а также ежегодно не позднее 1 марта года, следующего за отчетным, — сведения о доходах, выплаченных ими физическим лицам по месту основной работы. Налоговые органы пересылают эти сведения налоговым органам по месту постоянного жительства физического лица.

Своевременно не удержанные, удержанные не полностью или не перечисленные в соответствующий бюджет суммы налогов, подлежащие взысканию у источника выплаты, взыскиваются налоговым органом с предприятий, выплачивающих доходы физическим лицам, в беспорядном порядке с наложением штрафа в размере 10% от сумм, подлежащих взысканию.

За несвоевременное перечисление налога с предприятий и физических лиц, зарегистрированных в качестве предпринимателей, взыскивается пеня в размере 1/300 действовавшей в это время ставки рефинансирования ЦБР за каждый день просрочки начиная со следующего дня после срока уплаты по день уплаты включительно.

## ГЛАВА 29

### Налог на добавленную стоимость (НДС)

## 29.1. Облагаемый налогом оборот

На всех стадиях производства и реализации товаров, продукции, работ и услуг создается *добавленная стоимость* — разница между стоимостью реализованных товаров, работ и услуг и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения. Часть добавленной стоимости является объектом налогообложения.

Налог на добавленную стоимость (НДС) — *косвенный федеральный* налог, выполняющий в основном фискальную функцию и использующийся в целях регулирования доходной базы региональных и местных бюджетов.

*Объектами* налогообложения служат *обороты по реализации* товаров, выполненных работ и оказанных услуг, а также *товары*, ввозимые на территорию РФ, в соответствии с таможенными режимами, установленными таможенным законодательством РФ.

НДС облагаются обороты по реализации всех товаров как собственного производства, так и приобретенных на стороне, а также обороты по:

- 1) реализации товаров, работ, услуг внутри предприятия для нужд собственного потребления, затраты по которым не относятся на себестоимость, а также своим работникам;
- 2) реализации товаров, работ, услуг в обмен на другие товары, работы, услуги;
- 3) передаче безвозмездно или с частичной оплатой товаров, работ, услуг другим предприятиям или физическим лицам;
- 4) реализации предметов залога, включая их передачу залогодержателю при неисполнении обеспеченного залогом обязательства.

Облагаемый налогом оборот — это стоимость реализуемых товаров, исходя из применяемых цен и тарифов, без включения в них НДС. В облагаемый оборот включаются также любые получаемые предприятиями денежные средства, если их получение связано с расчетами по оплате товаров, работ, услуг.

1. Зачастую предприятия осуществляют реализацию товаров по ценам *ниже* фактической себестоимости. В этом случае для целей налогообложения принимается рыночная цена на аналогичные товары, сложившаяся на момент реализации, но не ниже фактической себестоимости. Если предприятие не могло реализовать товары по ценам выше себестоимости из-за снижения ее качества или потребительских свойств либо сложившиеся рыночные цены на эти или аналогичные товары оказались ниже фактической себестоимости этой продукции, то для целей налогообложения применяется фактическая цена реализации товаров. Если предприятие в течение 30 дней до реализации товаров по ценам, не превышающим ее фактическую себестоимость, реализовало аналогичный товар по ценам выше ее фактической себестоимости, по всем сделкам в целях налогообложения применяются цены, исчисленные из максимальных цен реализации этого товара. В случае реализации товаров по ценам ниже себестоимости или стоимости приобретения возникающая отрицательная разница между суммами налога, уплаченными поставщикам, и суммами налога, исчисленными по реализации товаров, относится на прибыль, остающуюся в распоряжении предприятий после уплаты налога на прибыль,

и зачету в счет предстоящих платежей или возмещению из бюджета не подлежит.

2. Широко распространены сделки, осуществляемые на *бартерной основе*, а также *безвозмездная передача* товара. В этом случае облагаемый оборот определяется исходя из средней цены реализации такого или аналогичного товара, рассчитанной за месяц, в котором осуществлялась, а в случае отсутствия реализации такого или аналогичного товара за месяц — исходя из цены его последней реализации, но не ниже фактической себестоимости. Если предприятие обменивает вновь освоенную продукцию, которая ранее не производилась, или обменивает приобретенный товар, то для целей налогообложения принимается фактическая рыночная цена на аналогичную продукцию или товар, но не ниже его фактической себестоимости.

При использовании внутри предприятия товаров собственного производства, затраты по которым не относятся на себестоимость, за основу определения облагаемого оборота принимается стоимость этих или аналогичных товаров, исчисленная по применяемым ценам или тарифам, а при их отсутствии — из фактической себестоимости.

В зависимости от вида предпринимательской деятельности существуют ***особенности определения облагаемого оборота***. Рассмотрим основные из них.

1. Облагаемым оборотом при изготовлении товаров из давальческого сырья и материалов на условиях толлинга является стоимость их обработки. Стоимость возвратной тары не включается в облагаемый оборот, кроме случаев реализации тары предприятиями-изготовителями.

2. Для строительных, строительно-монтажных и ремонтных предприятий облагаемым оборотом является стоимость реализованной строительной продукции, работ, услуг.

3. При осуществлении предприятиями посреднических услуг облагаемым оборотом является сумма дохода, полученная в виде надбавок, вознаграждений и сборов.

4. У предприятий розничной торговли и общественного питания облагаемый оборот при реализации товаров определяется в виде разницы между ценами их реализации и ценами, по которым они производят расчеты с поставщиками, включая сумму НДС. В таком же порядке определяется облагаемый оборот при аукционной продаже товаров.

5. У заготовительных, снабженческо-сбытовых, оптовых и других предприятий, занимающихся продажей и перепродажей товаров, в том числе по договорам комиссии и поручения, облагаемый оборот определяется на основе стоимости реализуемых товаров исходя из применяемых цен без включения в них НДС.

6. В налогооблагаемую базу по товарам, ввозимым на территорию РФ, включаются таможенная стоимость товара, таможенная пошлина, а по подакцизным товарам и сумма акциза.

*Плательщиками* налога являются:

- предприятия и организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность;
- полные товарищества, реализующие товары, работы, услуги от своего имени;
- индивидуальные частные предприятия;

- филиалы, отделения и другие обособленные подразделения предприятий, находящиеся на территории РФ и самостоятельно реализующие товары, работы, услуги;

- международные объединения и иностранные юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность на территории РФ.

Плательщиками НДС в отношении товаров, ввозимых на территорию РФ, являются предприятия и другие лица, определяемые в соответствии с таможенным законодательством РФ.

При взимании НДС существенную роль играет правильное установление *места реализации работ, услуг*. Им является:

- 1) место нахождения недвижимого имущества, если работы, услуги связаны непосредственно с этим имуществом;

- 2) место фактического осуществления работ, услуг, если они связаны с движимым имуществом;

- 3) место фактического осуществления услуг, если они оказываются в сфере культуры, искусства, образования, физкультуры или спорта либо в иной аналогичной сфере деятельности;

- 4) место предпринимательской деятельности покупателя услуг, если он имеет место нахождения в одном государстве, а продавец — в другом. Эти положения применяются в отношении следующих услуг: по передаче в собственность или переуступке патентов, лицензий, торговых марок, авторских прав или других аналогичных прав; консультационных, юридических, бухгалтерских, инжиниринговых, рекламных, а также услуг по обработке информации и других аналогичных услуг; по предоставлению персонала; по сдаче в аренду движимого имущества, кроме транспортных средств транспортных предприятий; агента, привлекающего от имени основного участника контракта предприятие или физическое лицо для выполнения соответствующих услуг;

- 5) место осуществления предпринимательской деятельности предприятия или физического лица, выполняющего эти работы и оказывающего эти услуги.

Если реализация работ, услуг носит вспомогательный характер по отношению к реализации других товаров, местом такой *вспомогательной реализации* признается место реализации основных товаров.

## **29.2. Льготы и освобождение от НДС**

Отдельные категории товаров и плательщиков освобождаются от НДС. *Льготы* устанавливаются, как правило, в отношении *социально значимых* товаров, работ, услуг в целях ограничения роста цен.

В целях стимулирования экспорта и повышения конкурентоспособности товаров отечественного производства от НДС освобождаются экспортируемые товары собственного производства и приобретенные, экспортируемые работы и услуги, услуги по транспортировке, погрузке, разгрузке, перегрузке экспортируемых товаров и транзиту иностранных грузов через территорию РФ при условии предоставления в налоговые органы документов, подтверждающих реальный экспорт товаров. На практике зачастую имеет место фиктивный экспорт или реэкспорт отечественных товаров, который позволяет получать дополнительный доход от реализации товаров на внутреннем рынке. В последние годы усилен контроль за экспортными операциями как по линии

налогового законодательства, так и по линии ГТК РФ, обеспечивающего его поступление в бюджет.

В соответствии с установившейся международной практикой *от НДС освобождаются:*

- товары, предназначенные для официального пользования иностранных дипломатических и приравненных к ним представительств, а также для личного пользования дипломатического и административно-технического персонала этих представительств, включая членов их семей, проживающих вместе с ними;

- сдача в аренду служебных и жилых помещений иностранным гражданам и юридическим лицам, аккредитованным в РФ, если их национальным законодательством установлена аналогичная льгота в отношении граждан и юридических лиц РФ либо если эта льгота предусмотрена в международных договорах.

*Элементом социальной политики* государства является освобождение от НДС:

- услуг городского пассажирского транспорта, кроме такси, услуг по перевозкам пассажиров в пригородном сообщении морским, речным, железнодорожным и автомобильным транспортом;

- квартирная плата;

- стоимость выкупаемого в порядке приватизации имущества государственных и муниципальных предприятий, стоимость приобретаемых гражданами жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда в порядке приватизации и в домах, находящихся в собственности общественных объединений, арендная плата за арендные предприятия, образованные на базе государственной собственности;

- продукция собственного производства отдельных предприятий общественного питания: студенческих и школьных столовых, столовых других учебных заведений, больниц, детских дошкольных учреждений, столовых иных учреждений и организаций социально-культурной сферы, финансируемых из бюджета;

- услуги в сфере образования, связанные с учебно-производственным и воспитательным процессом; услуги по обучению детей и подростков в кружках, секциях, студиях; услуги, оказываемые детям и подросткам с использованием спортивных сооружений;

- услуги по содержанию детей в дошкольных учреждениях и уходу за больными и престарелыми;

- услуги учреждений культуры и искусства, архивной службы, религиозных объединений, театрально-зрелищные, спортивные, культурно-просветительные, развлекательные мероприятия, включая видеопоказ;

- стоимость работ по строительству жилых домов, производимых с привлечением средств бюджетов всех уровней и целевых внебюджетных фондов, при условии, что эти средства составляют не менее 40% от стоимости этих работ;

- работы, производимые в период реализации целевых социально-экономических программ жилищного строительства, по строительству объектов жилищного, социально-культурного и бытового назначения, инфраструктуры, домостроительных комбинатов и технологических линий, оказанию услуг иностранными и российскими консультационными фирмами, поставкам материалов и оборудования, созданию, строительству и

содержанию центров профессиональной переподготовки военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и правительствами иностранных государств, иностранными юридическими и физическими лицами в соответствии с межправительственными и межгосударственными соглашениями, соглашениями, подписанными по поручению Правительства РФ уполномоченными им органами государственного управления;

- платные медицинские услуги для населения, лекарственные средства, изделия медицинского назначения, протезно-ортопедические изделия и медицинская техника, а также путевки и курсовки в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения, учреждения отдыха, туристские и экскурсионные путевки, кроме комиссионного и агентского вознаграждений, полученных турагентом от продажи туристских и экскурсионных путевок, технические средства, включая автотранспорт, которые не могут быть использованы иначе, как для профилактики инвалидности и реабилитации инвалидов;

- оборудование, приборы и материалы, ввозимые для реализации целевых социально-экономических программ жилищного строительства для военнослужащих, создания, строительства и содержания центров профессиональной переподготовки военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых правительствами иностранных государств и международными организациями, иностранными юридическими и физическими лицами в соответствии с межправительственными и межгосударственными соглашениями, а также соглашениями, подписанными по поручению Правительства РФ уполномоченными им органами исполнительной власти (товары освобождаются от налога только в момент таможенного оформления);

- технические средства, включая автотранспорт, которые не могут быть использованы иначе, как для профилактики инвалидности и реабилитации инвалидов, лекарственные средства, изделия медицинского назначения, протезно-ортопедические изделия, медицинская техника, а также сырье и комплектующие изделия для их производства;

- специально оборудованные транспортные средства для нужд медицинской скорой помощи, пожарной охраны, органов внутренних дел, закупленные за счет средств бюджетов всех уровней, а также специальные приборы и оборудование для оснащения этих специальных транспортных средств при их производстве;

- ритуальные услуги похоронных бюро, кладбищ и крематориев, проведение обрядов и церемоний религиозными организациями.

НДС *не облагаются* денежные расчеты и финансовые операции, не носящие характер посреднических услуг, в том числе:

- операции по страхованию и перестрахованию, банковские операции, кроме операций по инкассации;

- операции, связанные с обращением валюты, денег, банкнот, являющихся законными средствами платежа, кроме используемых в целях нумизматики, а также ценных бумаг, кроме брокерских и других посреднических услуг;

- действия, выполняемые уполномоченными органами, за которые взимается государственная пошлина, все виды лицензионных, регистрационных и патентных пошлин и сборов, а также пошлины и сборы, взимаемые государственными органами, органами местного самоуправления, другими уполномоченными органами и должностными лицами при предоставлении предприятиям или физическим лицам определенных прав;

- платежи за пользование недрами, лесные подати, арендная плата за пользование лесным фондом и другие виды платежей в бюджет и внебюджетные фонды за пользование природными ресурсами;

- патентно-лицензионные операции, кроме посреднических, связанные с объектами промышленной собственности, получение авторских прав;

- продажа почтовых марок, кроме коллекционных, маркированных открыток, конвертов, лотерейных билетов, комиссионное вознаграждение за реализацию лотерейных билетов. В целях создания благоприятных условий для развития отечественной *науки и культуры* НДС не облагаются:

- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, выполняемые за счет бюджета, средств Российского фонда фундаментальных исследований, Российского фонда технологического развития и образуемых для этих целей внебюджетных фондов министерств, ведомств, ассоциаций;

- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, выполняемые учреждениями образования и науки на основе хозяйственных договоров;

- товары, ввозимые на территорию РФ: оборудование и приборы, используемые для научно-исследовательских целей; товары, ввозимые в качестве гуманитарной помощи в порядке, определяемом Правительством РФ;

- научные периодические издания;

- изделия народных промыслов признанного художественного достоинства, образцы которых приняты в установленном порядке;

- сырье, материалы и оборудование, закупаемые предприятиями народных художественных промыслов для производства изделий народных художественных промыслов;

- произведения искусства, приобретенные за счет средств федерального бюджета либо полученные в дар государственными учреждениями и организациями культуры, искусства, архивной службы, а также материалы, закупаемые государственными учреждениями и организациями культуры, искусства, кинематографии и архивной службы за счет средств федерального бюджета либо полученные ими в порядке компенсации за проведение выставок и иных культурно-массовых мероприятий;

- все виды печатных изданий, в том числе в виде записи на электронных носителях, получаемые государственными и муниципальными библиотеками, библиотеками научных обществ и творческих союзов, музеями по международному книгообмену, а также ввозимые на территорию РФ в целях осуществления некоммерческого обмена и распространения, приобретенные за счет средств бюджетов всех уровней;

- услуги по транспортировке, погрузке, разгрузке, перегрузке периодических печатных изданий и книжной продукции, связанной с

образованием, наукой и культурой (льготы не распространяются на продукцию средств массовой информации рекламного и эротического характера и издания рекламного и эротического характера);

- обороты по реализации продукции средств массовой информации, книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, а также редакционная, издательская и полиграфическая деятельность по производству книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, газетной и журнальной продукции;

- работы и услуги по реставрации и охране памятников истории и культуры, охраняемых государством.

НДС *не взимается* с добавленной стоимости, созданной в процессе производства драгоценных металлов и камней, поступающих в распоряжение государства. Льготы распространяются на обороты по реализации:

- драгоценных металлов и драгоценных камней в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, Центральному банку РФ и специально уполномоченным коммерческим банкам; обороты по реализации драгоценных камней в сырье для обработки предприятиям для последующей продажи на экспорт;

- драгоценных камней в сырье и ограненных внешнеэкономическим организациям, ЦБ РФ и уполномоченные коммерческие банки;

- драгоценных металлов из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ внешнеэкономическим организациям, ЦБ РФ и специально уполномоченным коммерческим банкам, а также обороты ЦБ РФ и специально уполномоченных коммерческих банков по реализации драгоценных металлов в слитках при условии, что эти слитки остаются в одном из сертифицированных хранилищ;

- конфискованных, бесхозных ценностей, кладов и скупленных ценностей, а также ценностей, перешедших по праву наследования государству;

- для дальнейшей переработки и аффинирования руды, концентратов и других промышленных продуктов, содержащих драгоценные металлы, лома и отходов драгоценных металлов.

*Льготы* по НДС распространяются на обороты, совершаемые с участием органов государственной власти и управления. Налогом не облагается:

- стоимость жилых домов, детских садов, клубов, санаториев и других объектов социально-культурного и жилищно-коммунального назначения, а также дорог, электрических сетей, подстанций, газовых сетей, водозаборных сооружений и других подобных объектов, передаваемых безвозмездно органам государственной власти или по их решению специализированным предприятиям, осуществляющим использование или эксплуатацию этих объектов по их назначению и органам местного самоуправления, а также передаваемых безвозмездно предприятиям органами государственной власти и местного самоуправления;

- стоимость объектов государственной и муниципальной собственности, передаваемых безвозмездно органам государственной власти и управления, стоимость зданий, строений и сооружений, передаваемых безвозмездно одними профсоюзными организациями другим профсоюзным организациям. Ряд льгот по НДС относится к товарам, работам, услугам,

приобретаемым *отдельными категориями налогоплательщиков*. Они распространяются на:

- товары, кроме подакцизных, минерального сырья и полезных ископаемых, а также других товаров по перечню, утверждаемому Правительством РФ по представлению общероссийских общественных организаций инвалидов, работы, услуги, производимые и реализуемые лечебно-производственными и трудовыми мастерскими при противотуберкулезных, психиатрических и психоневрологических учреждениях и при учреждениях социальной защиты и социальной реабилитации населения, общественными организациями инвалидов;

- товары, кроме подакцизных, минерального сырья и полезных ископаемых, а также других товаров по перечню, утверждаемому Правительством РФ по представлению общероссийских общественных организаций инвалидов, работы, услуги, кроме брокерских и иных посреднических услуг, производимые и реализуемые предприятиями, в которых инвалиды составляют не менее 50% от общей численности работников (льгота не распространяется на предприятия, кроме предприятий, находящихся в собственности общественных организаций инвалидов, а также хозяйственных обществ, уставный капитал которых состоит полностью из вклада общественных организаций инвалидов, осуществляющие снабженческо-сбытовую, торговую или закупочную деятельность). При определении права на получение этой льготы в среднесписочную численность включаются состоящие в штате работники предприятия, в том числе работающие по совместительству, а также лица, не состоящие в штате и выполняющие работы по договору подряда и другим договорам гражданско-правового характера;

- продукцию собственного производства колхозов, совхозов и других сельхозпредприятий, реализуемую в счет натуральной оплаты труда, натуральных выдач для оплаты труда, для общественного питания работников, привлекаемых на сельхозработы;

- услуги, выполняемые профессиональными аварийно-спасательными службами, профессиональными аварийно-спасательными формированиями по договорам;

- пожарно-техническая продукция; работы и услуги в области пожарной безопасности, выполняемые и оказываемые на договорной основе;

- материалы и комплектующие изделия, используемые для производства пожарно-технической продукции, а также для выполнения работ и оказания услуг в области пожарной безопасности;

- обороты по передаче на безвозмездной основе имущества граждан и юридических лиц в собственность или пользование пожарной охране для выполнения ее задач, предусмотренных законодательством РФ;

- услуги, оказываемые членами коллегии адвокатов;

- услуги вневедомственной охраны МВД РФ.

В целях стимулирования притока *иностранных инвестиций и импорта* отдельных товаров НДС не облагаются:

- товары, кроме подакцизных, предназначенные для включения в состав основных производственных фондов, ввозимые иностранным инвестором в качестве вклада в уставный капитал предприятий с иностранными инвестициями;

- товары, ввозимые в рамках безвозмездной технической помощи, оказываемой иностранными государствами в соответствии с межправительственными соглашениями, а также в соответствии с договорами с иностранными организациями и фирмами о проведении совместных научных работ;

- товары, кроме подакцизных, ввозимые в счет погашения государственных кредитов, предоставленных и предоставляемых иностранным государствам Союзом ССР и РФ;

- хлопок-волокно, происходящий с таможенной территории государств, не входящих в СНГ;

- обороты по реализации товаров магазинами беспошлинной торговли, платежи малых предприятий по лизинговым сделкам в полном объеме.

НДС не взимается с оборотов *казино, игровых автоматов*, выигрышей по ставкам на *ипподромах*.

Следует обратить внимание на то, что предприятия, реализующие товары, как освобождаемые от НДС, так и облагаемые налогом, имеют право на получение льгот только при наличии *раздельного учета* затрат по производству и реализации таких товаров. Раздельный учет необходимо вести и предприятиям торговли и общественного питания для использования различных ставок НДС.

Перечень товаров, освобождаемых от НДС, является единым на всей территории РФ.

Рассмотрим *ставки* НДС. Они установлены в следующих размерах:

10% — по хлебу и хлебобулочным изделиям, молоку и молокопродуктам, кроме мороженого, продуктам детского и диабетического питания;

20% — по остальным товарам.

В торговле и общественном питании расчет НДС производится от суммы полученного дохода по расчетным ставкам в размере соответственно 9,09 и 16,67%. При отсутствии аналитического учета по видам реализуемых товаров НДС исчисляется по ставке 16,67%.

### **29.3. Порядок исчисления и уплата налога**

***Порядок исчисления налога.*** Реализация товаров предприятиям производится по ценам и тарифам, увеличенным на сумму НДС. В расчетных документах на реализуемые товары сумма налога указывается отдельной строкой.

Реализация товаров населению производится по ценам и тарифам, включающим в себя сумму НДС по установленной ставке.

Налог на приобретаемые сырье, материалы, топливо, комплектующие и другие изделия, основные средства и нематериальные активы, используемые для производственных целей, не относится на издержки производства и обращения.

Величина НДС, подлежащая *взнос*у в бюджет, определяется как разница между суммами налога, полученными от покупателей за реализованные им товары, и суммами налога, фактически уплаченными поставщикам за материальные ресурсы, работы, услуги, стоимость которых относится на издержки производства и обращения.

Сумма НДС, подлежащая внесению в бюджет заготовительными, снабженческо-сбытовыми, оптовыми и другими предприятиями, занимающимися продажей и перепродажей товаров, в том числе по договорам комиссии и поручения, кроме предприятий розничной торговли, общепита и аукционной продажи товаров, определяется как разница между суммами налога, полученными от покупателей за реализованные товары, и суммами налога, уплаченными поставщикам этих товаров и материальных ресурсов, работ, услуг, стоимость которых относится на издержки производства и обращения.

Налог, уплаченный при приобретении основных средств и нематериальных активов, в полном объеме вычитается из сумм налога, подлежащих взносу в бюджет, в момент принятия на учет основных средств и нематериальных активов.

Следует обратить особое внимание на уплаченные суммы НДС, которые *не исключаются* из общей налоговой суммы, подлежащей взносу в бюджет. Это относится:

1) к товарам, использованным на непроизводственные нужды, по которым уплата налога производится за счет соответствующих источников финансирования, а также по приобретаемым служебным легковым автомобилям и микроавтобусам. Это не распространяется на колхозы, совхозы, крестьянские (фермерские) хозяйства, межхозяйственные и другие сельскохозяйственные предприятия и организации, у которых суммы НДС по товарам, использованным на непроизводственные нужды, подлежат вычету;

2) к товарам, использованным при осуществлении операций, освобожденных от налога. Суммы налога, уплаченные поставщикам по таким товарам, относятся на себестоимость;

3) к основным средствам и нематериальным активам, приобретаемым за счет бюджетных ассигнований, вводимым в эксплуатацию законченным капитальным строительством объектам независимо от источника финансирования. Суммы уплаченного налога в этом случае относятся на увеличение их балансовой стоимости.

Может возникнуть ситуация, когда имеет место превышение сумм налога по товарно-материальным ценностям, стоимость которых фактически отнесена на себестоимость, а также по основным средствам и нематериальным активам над суммами налога, исчисленными по реализации товаров. В этом случае возникающая разница засчитывается в счет предстоящих платежей или возмещается за счет общих платежей налогов в десятидневный срок со дня получения расчета за соответствующий отчетный период. Такой же порядок зачета или возмещения сумм налога, уплаченных поставщикам, применяется: при реализации экспортируемых товаров и товаров и услуг, предназначенных для официального пользования иностранных дипломатических и приравненных к ним представительств; при реализации драгметаллов в отношении предприятий по их добыче.

Исчисление налога по товарам, ввозимым на территорию РФ, производится по ставкам, установленным для отечественных товаров.

Иностранные предприятия, состоящие на учете в налоговом органе, при реализации товаров на территории РФ исчисляют и уплачивают НДС в общеустановленном порядке. При реализации товаров на территории РФ иностранными предприятиями, не состоящими на учете в налоговом органе,

НДС уплачивается в бюджет российскими предприятиями за счет средств, перечисляемых иностранным предприятиям или другим лицам, указанным этими иностранными предприятиями. При этом после уплаты налога российскими предприятиями иностранные предприятия имеют право на возмещение сумм налога, фактически уплаченных в бюджет при ввозе товаров на территорию РФ, а также по материальным ресурсам производственного назначения в порядке, установленном Госналогслужбой РФ по согласованию с Минфином РФ.

**Уплата налога** производится ежемесячно исходя из фактических оборотов по реализации товаров за истекший календарный месяц в срок не позднее 20-го числа следующего месяца.

Все плательщики НДС составляют *счета-фактуры* на реализацию продукции, работ, услуг. Предприятия, отнесенные законом к малым предприятиям, уплачивают налог ежеквартально в срок не позднее 20-го числа месяца, следующего за последним месяцем отчетного квартала.

*Датой совершения оборота* считается день поступления средств за товары на счета в учреждения банков, а при расчетах наличными деньгами — день поступления выручки в кассу.

Для предприятий, которые определяют срок реализации по отгрузке товаров, выполнению работ, услуг, датой совершения оборота считается их отгрузка или выполнение и предъявление покупателям расчетных документов. При безвозмездной передаче или обмене товаров днем совершения оборота является день их передачи или выполнения.

Плательщики налога ежемесячно представляют налоговым органам по месту своего нахождения расчеты до 20-го числа месяца, следующего за отчетным.

Уплата НДС по товарам, ввозимым на территорию РФ, производится одновременно с уплатой других таможенных платежей. При этом порядок и условия, включая гарантии обеспечения обязанностей по уплате налога, предоставления отсрочки по уплате налога, определяются Государственным таможенным комитетом РФ совместно с Минфином РФ.

Не уплачивается НДС при ввозе на территорию РФ продукции морского промысла, выловленной и произведенной российскими рыбопромышленными предприятиями.

Не уплачивается НДС с суммы средств, получаемых Комитетом РФ по государственному резерву, его территориальными управлениями и базами от реализации материальных ценностей госрезерва.

Ответственность за правильность и своевременность уплаты налога возлагается на плательщиков и их должностных лиц.

Размер ставки НДС, а также перечень налоговых льгот уточняются при утверждении федерального бюджета на предстоящий финансовый год. Особенности применения НДС в отношении товаров, ввозимых на территорию РФ или вывозимых с территории РФ хозяйствующими субъектами государств — участников СНГ, могут устанавливаться межгосударственным соглашением РФ о принципах взимания НДС при расчетах за товары, реализуемые на территориях государств — сторон соглашения. При отсутствии межгосударственного соглашения порядок и условия применения налога определяются федеральным законом на основе взаимности применительно к каждому отдельному государству — участнику СНГ.

## ГЛАВА 30

### Акцизы

#### 30.1. Плательщики и объекты налогообложения

*Акцизы относятся к косвенным налогам, включаемым в цену товара.* Ими облагается установленный законом перечень товаров, включая: спирт этиловый из всех видов сырья, кроме спирта коньячного, спирта-сырца и спирта денатурированного, спиртосодержащая продукция, кроме денатурированной, алкогольная продукция: спирт питьевой, водка, ликероводочные изделия, коньяки, вино натуральное, вино специальное и другая пищевая продукция с содержанием этилового спирта более 1,5% от объема единицы алкогольной продукции, кроме виноматериалов, пиво, табачные изделия, ювелирные изделия, нефть, включая стабилизированный газовый конденсат, бензин автомобильный, легковые автомобили, кроме автомобилей с ручным управлением, в том числе ввозимых на территорию РФ, реализуемых инвалидам в порядке, определяемом Правительством РФ, отдельные виды минерального сырья в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ.

Перечисленные выше группы товаров называются *подакцизными товарами*.

**Плательщиками** акцизов являются:

1) по подакцизным товарам, производимым на территории РФ, в том числе из давальческого сырья, — производящие и реализующие их предприятия — юридические лица, их филиалы и другие обособленные подразделения, имеющие отдельный баланс и расчетный счет, иностранные юридические лица, международные организации, филиалы и другие обособленные подразделения иностранных юридических лиц и международных организаций, созданные на территории РФ, иностранные организации, не имеющие статуса юридического лица, и простые товарищества, индивидуальные предприниматели;

2) по подакцизным товарам, используемым для производства товаров, не облагаемых акцизами, и для собственных нужд, — (производящие их организации;

3) по подакцизным товарам, производимым за пределами территории РФ из давальческого сырья, принадлежащего организациям, подлежащим регистрации в качестве налогоплательщиков и РФ, — организации — собственники давальческого сырья;

4) организации, осуществляющие первичную реализацию конфискованных и бесхозных подакцизных товаров и подакцизных товаров, от которых произошел отказ в пользу государства;

5) организации, осуществляющие первичную реализацию подакцизных товаров, ввезенных на территорию РФ без таможенного оформления при наличии соглашений о едином таможенном пространстве с другими государствами, или использующие эти товары при производстве неподакцизных товаров.

**Объекты налогообложения.**

1. По товарам, производимым на территории РФ:

1) для организаций, производящих и реализующих подакцизные товары, на которые установлены адвалорные в процентах ставки акцизов, кроме подакцизных товаров из давальческого сырья; для организаций, использующих произведенные подакцизные товары для производства товаров, не облагаемых акцизами, и для собственных нужд, — стоимость подакцизных товаров, определяемая исходя из отпускных цен без учета акциза;

2) для организаций, производящих подакцизные товары из давальческого сырья, осуществляющих первичную реализацию конфискованных и бесхозных подакцизных товаров и подакцизных товаров, от которых произошел отказ в пользу государства, а также товаров, которые ввезены на территорию РФ без таможенного оформления при наличии соглашений о едином таможенном пространстве с другими государствами и на которые установлены адвалорные ставки акцизов, — стоимость этих товаров, определяемая исходя из применяемых в данной организации максимальных отпускных цен без учета акциза на аналогичные товары собственного производства на момент передачи подакцизных товаров, а при их отсутствии — исходя из рыночных цен без учета акциза, сложившихся в данном регионе на аналогичные товары в предыдущем отчетном периоде;

3) по подакцизным товарам, на которые установлены адвалорные ставки акцизов и которые производятся за пределами территории РФ из давальческого сырья, принадлежащего организациям, подлежащим регистрации в качестве налогоплательщиков в РФ, — стоимость реализуемых подакцизных товаров, определяемая исходя из отпускных цен без учета акциза;

4) по подакцизным товарам, на которые установлены твердые специфические ставки акцизов в абсолютной сумме на единицу обложения, — объем реализованных подакцизных товаров в натуральном выражении.

2. По товарам, ввозимым на таможенную территорию РФ, объектом налогообложения является *таможенная стоимость*, увеличенная на сумму таможенной пошлины и таможенных сборов. При установлении специфических ставок акцизов объектом налогообложения является объем ввозимых на территорию РФ подакцизных товаров в натуральном выражении.

3. При *натуральной оплате труда подакцизными товарами собственного производства*, на которые установлены адвалорные ставки акцизов, при обмене с участием этих подакцизных товаров, при их передаче безвозмездно или по ценам ниже рыночных объектом налогообложения является стоимость подакцизных товаров, определяемая исходя из максимальных отпускных цен без учета акциза на аналогичные товары собственного производства на момент передачи готовых товаров, а при их отсутствии — исходя из рыночных цен без учета акциза, сложившихся в данном регионе на аналогичные товары в предыдущем отчетном периоде. При натуральной оплате труда подакцизными товарами собственного производства, по которым установлены твердые ставки акцизов, при обмене с участием этих подакцизных товаров, при их передаче безвозмездно объектом обложения является объем переданных подакцизных товаров в натуральном выражении.

4. Акцизы *уплачиваются* также с сумм денежных средств, получаемых организациями за производимые и реализуемые ими подакцизные товары, на которые установлены адвалорные ставки акцизов, в виде финансовой помощи, пополнения фондов специального назначения, а также со стоимости опциона.

Ставки акцизов по подакцизным товарам, кроме подакцизных видов минерального сырья, в том числе ввозимым на территорию РФ, являются едиными на всей территории РФ и устанавливаются законом в процентах к стоимости товаров по отпускным ценам без учета акцизов или в рублях и копейках за единицу измерения.

Например, по спирту этиловому из всех видов сырья — 12 руб. за 1 л; винам игристым и шампанским — 7 руб. за 1 л; пиву — 72 коп. за 1 л; табачным изделиям: табаку трубочному, кроме табака трубочного по ГОСТу, — 168 руб. за 1 кг; табаку трубочному по ГОСТу — 16 руб. 50 коп. за 1 кг; табаку курительному, за исключением используемого в качестве сырья для производства табачной продукции, — 72 руб. за 1 кг табака; сигариллам, сигаретам с фильтром — 30 руб. за 1000 шт. длиной свыше 85 мм; сигаретам без фильтра — 7 руб. за 1000 шт.; ювелирным изделиям — 15%; нефти, включая стабилизированный газовый конденсат — 55 руб. за 1 т; бензину автомобильному с октановым числом до «80» включительно — 350 руб. за 1 т; бензину автомобильному с другими октановыми числами — 450 руб. за 1 т; автомобилям легковым с рабочим объемом двигателя более 2 500 куб. см — 10%.

Ставки авансового платежа в форме приобретения марок акцизного сбора по отдельным видам подакцизных товаров утверждаются Правительством РФ.

Ставки акцизов и порядок их определения по подакцизным видам минерального сырья, кроме нефти, включая газовый конденсат, утверждаются Правительством РФ дифференцирование для отдельных месторождений в зависимости от их горно-геологических и экономико-географических условий. Дифференцированные ставки акцизов на нефть, включая стабилизированный газовый конденсат, утверждаются Правительством РФ для отдельных месторождений в соответствии со средневзвешенной ставкой акциза в зависимости от их горно-геологических и экономико-географических условий.

### **30.2. Порядок исчисления и уплаты акцизов**

Сумма акциза определяется плательщиками *самостоятельно*. В расчетных документах и первичных учетных документах, в том числе счетах-фактурах, она выделяется отдельной строкой.

При использовании в качестве сырья подакцизных товаров, кроме подакцизных видов минерального сырья, по которым уже был уплачен акциз, сумма акциза, подлежащая уплате по готовому подакцизному товару, уменьшается на сумму акциза, уплаченную по сырью, использованному для его производства. Сумма акциза, подлежащая уплате по винам и напиткам виноградным и плодовым, уменьшается на сумму акциза, уплаченную по спирту этиловому, произведенному из пищевого сырья, использованному для производства виноматериалов, в дальнейшем использованных для производства этих вин и напитков. При этом отрицательная разница между суммами акциза, уплаченными по подакцизным товарам, использованным в

качестве сырья, для производства других подакцизных товаров, и суммами акциза по реализованным готовым подакцизным товарам к зачету в счет предстоящих платежей в бюджет или возмещению из бюджета не подлежит, а относится на финансовые результаты.

Сумма акциза, уплаченная по товарам, кроме подакцизных видов минерального сырья, использованным в дальнейшем и качестве сырья для производства товаров, вывезенных за пределы территории РФ, за исключением подакцизных товаров, вывезенных в государства — участники СНГ, подакцизных видов минерального сырья, а также подакцизных товаров, вывезенных в порядке товарообмена, по спирту этиловому, вырабатываемому из всех видов сырья, за исключением пищевого, в дальнейшем использованному в качестве сырья для производства товаров, не облагаемых акцизами, на себестоимость этих товаров не относится, а засчитывается в счет предстоящих платежей или возмещается за счет общих поступлений налогов. При этом зачету или возмещению подлежит сумма акциза по этим товарам, стоимость которых фактически отнесена в отчетном периоде на себестоимость.

По подакцизным товарам, не реализуемым на сторону и используемым организациями для производства товаров, не облагаемых акцизами, начисление сумм акцизов производится в момент передачи в производство этих товаров для изготовления неподакцизных товаров с отнесением суммы акцизов на их себестоимость. По спирту этиловому, вырабатываемому из пищевого сырья, не реализуемому на сторону и используемому организацией для производства денатурированного спирта, не облагаемого акцизом, акцизы при передаче его в производство для изготовления денатурированного спирта не начисляются и не уплачиваются.

Сумма акциза, начисленная и уплаченная налогоплательщиками в бюджет по подакцизным товарам, в дальнейшем вывезенным за пределы территории РФ, кроме подакцизных товаров, вывезенных в государства — участники СНГ, подакцизных видов минерального сырья, а также подакцизных товаров, вывезенных в порядке товарообмена, после документального подтверждения в течение 90 дней с момента отгрузки факта вывоза таких товаров налоговому органу засчитывается этим налогоплательщикам в счет предстоящих платежей или возмещается за счет общих поступлений налогов.

Организациям, производящим подакцизные товары, которые и в дальнейшем *вывезены за пределы РФ*, кроме подакцизных товаров, вывезенных в государства — участники СНГ, подакцизных видов минерального сырья, а также подакцизных товаров, вывезенных в порядке товарообмена, налоговыми органами может быть предоставлена отсрочка по уплате акцизов по отгруженным подакцизным товарам при условии предоставления ими гарантий уполномоченных банков в том, что при непредставлении организацией в налоговые органы в течение 90 дней с момента отгрузки документов, подтверждающих факт вывоза таких товаров, с этих банков по истечении 90 дней в безакцептном порядке взыскивается застрахованная сумма акцизов.

По товарам, подлежащим обязательной маркировке марками акцизного сбора установленного образца, плательщики вносят авансовый платеж, сумма которого засчитывается при окончательном расчете суммы акциза, определяемого исходя из облагаемого оборота.

Плательщики представляют налоговым органам по месту своего нахождения не позднее 20-го числа месяца, следующего за отчетным, налоговый расчет — *декларацию*.

Моментом реализации подакцизных товаров, за исключением природного газа, является день отгрузки.

Акцизы зачисляются в бюджеты соответствующих уровней в порядке и на условиях, устанавливаемых федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

Сумма акциза, подлежащего уплате по подакцизным товарам, происходящим и ввозимым с территории государств — участников СНГ, уменьшается на сумму акциза, уплаченного в стране их происхождения.

## ГЛАВА 31

### Налогообложение имущества предприятия

#### 31.1. Плательщики и объекты налогообложения

Активы предприятия выступают объектом налогообложения. Целью налогообложения имущества предприятий является стимулирование эффективного использования основных и оборотных средств, наиболее полной загрузки оборудования, отказа от излишних и неиспользуемых основных и оборотных фондов, повышения производительности труда, фондоотдачи, загрузки оборудования, рационализации потребления электро- и теплоэнергии и др.

*Плательщиками налога* являются:

1) предприятия и организации, в том числе с иностранными инвестициями, — юридические лица по законодательству РФ;

2) *структурные подразделения предприятий, учреждений и организаций, имеющие отдельный баланс и расчетный или текущий счет;*

3) коммерческие организации, включая полные товарищества, образованные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации и объединения, а также их обособленные подразделения, имеющие имущество на территории РФ, континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ.

Для определения *налогооблагаемой базы* налога на имущество в расчет принимаются: основные средства, долгосрочно арендуемые основные средства, нематериальные активы, материалы, животные на выращивании и откорме, малоценные и быстроизнашивающиеся предметы, изготовление и приобретение материалов, основное производство, полуфабрикаты собственного производства, вспомогательные производства, обслуживающие производства и хозяйства, некапитальные работы, расходы будущих периодов, выполненные этапы по незавершенным работам, готовая продукция, товары по покупной цене (предприятия розничной торговли и общественного питания и при аукционной продаже товаров стоимость товаров, поступивших от поставщиков, учитывают в расчетах налогооблагаемой базы без НДС), издержки обращения, товары отгруженные, отклонение в стоимости материалов. Основные средства,

нематериальные активы, малоценные и быстроизнашивающиеся предметы принимаются в расчет по остаточной стоимости.

Стоимость имущества, объединенного на условиях совместной деятельности без образования юридического лица, для целей налогообложения принимается в расчет участниками договоров о совместной деятельности, внесшими это имущество, а созданного или приобретенного в результате этой деятельности — участниками договоров о совместной деятельности в соответствии с установленной долей собственности по договору.

Для целей налогообложения предприятия рассчитывают *среднегодовую стоимость* имущества.

*Налогом не облагается имущество:*

- бюджетных учреждений и организаций, органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Государственного фонда занятости населения РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Центральный банк РФ;

- коллегий адвокатов и их структурных подразделений;
- предприятий по производству, переработке и хранению сельскохозяйственной продукции, выращиванию, лову и переработке рыбы и морепродуктов при условии, что выручка от указанных видов деятельности составляет не менее 70% общей суммы выручки от реализации продукции, работ, услуг; специализированных протезно-ортопедических предприятий; используемое исключительно для нужд образования и культуры; религиозных объединений и организаций, национально-культурных обществ;

- предприятий народных художественных промыслов;
- используемое для образования страхового и сезонного запасов на предприятиях, связанных с сезонным или природно-климатическим циклом поставок и работ, а также запасов, созданных в соответствии с решениями федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

- жилищно-строительных, дачно-строительных и гаражных кооперативов, садоводческих товариществ;

- общественных объединений, ассоциаций, осуществляющих свою деятельность за счет целевых взносов граждан и отчислений предприятий и организаций из оставшейся в их распоряжении после уплаты налогов и других обязательных платежей прибыли на содержание общественных объединений, ассоциаций, если они не осуществляют предпринимательскую деятельность; общественных организаций инвалидов, других предприятий, учреждений и организаций, в которых инвалиды составляют не менее 50% от общего числа работников;

- научно-исследовательских учреждений, предприятий и организаций Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств, составляющих их научно-исследовательскую, опытно-производственную или экспериментальную базу; государственных научных центров, а также научно-исследовательских, конструкторских учреждений и организаций, опытных и опытно-

экспериментальных предприятий независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, в объеме работ которых научно-исследовательские, опытно-конструкторские и экспериментальные работы составляют не менее 70%;

- используемое или предназначенное исключительно для отдыха или оздоровления детей в возрасте до 18 лет;

- предприятий учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы;

- Российского фонда федерального имущества, фондов имущества субъектов Российской Федерации, районов, кроме районов в городах, городов, кроме городов районного подчинения;

- специализированных предприятий по перечню, утвержденному Правительством РФ, производящих медицинские и ветеринарные иммунобиологические препараты;

- органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы при осуществлении ими своих функций, установленных законодательством РФ;

- иностранных и российских юридических лиц, используемое на период реализации целевых социально-экономических программ и проектов жилищного строительства, создания, строительства и содержания центров профессиональной переподготовки военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и правительствами иностранных государств, иностранными юридическими и физическими лицами в соответствии с межправительственными и межгосударственными соглашениями, а также соглашениями, подписанными по поручению Правительства РФ уполномоченными им органами государственного управления;

- объекты мобилизационного назначения, мобилизационные мощности, законсервированные и не используемые в текущем производстве, мобилизационные запасы, материальные ценности мобилизационного резерва и другое имущество мобилизационного назначения;

- профессиональных аварийно-спасательных служб, профессиональных аварийно-спасательных формирований.

Для целей налогообложения на балансовую или нормативную стоимость уменьшается стоимость имущества предприятия:

- 1) объектов жилищно-коммунальной и социально-культурной сферы, полностью или частично находящихся на балансе налогоплательщика;

- 2) объектов, используемых исключительно для охраны природы, пожарной безопасности или гражданской обороны;

- 3) имущества, используемого для производства, переработки и хранения сельскохозяйственной продукции, выращивания, лова и переработки рыбы;

- 4) ледоколов, судов с ядерными энергетическими установками и судов атомно-технологического обслуживания; магистральных трубопроводов, железнодорожных путей сообщения, автомобильных дорог общего пользования, линий связи и энергопередачи, а также сооружений, предназначенных для поддержания в эксплуатационном состоянии указанных объектов;

- 5) спутников связи;
- 6) земли;
- 7) специализированных судов, механизмов и оборудования, необходимых для использования не более трех месяцев в году для обеспечения нормального функционирования различных видов транспорта, а также автомобильных дорог общего пользования;
- 8) эталонного и стендового оборудования территориальных органов Комитета РФ по стандартизации, метрологии и сертификации;
- 9) мобилизационного резерва и мобилизационных мощностей.

Законодательные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления могут устанавливать для отдельных категорий плательщиков *дополнительные льготы* по налогу в пределах сумм, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ.

Предельный размер *налоговой ставки* на имущество предприятия не может превышать 2% от налогооблагаемой базы. Конкретные ставки налога на имущество предприятий, определяемые в зависимости от их видов деятельности, устанавливаются законодательными органами субъектов РФ. Ставка налога не может устанавливаться для отдельных предприятий. При отсутствии решений законодательных органов субъектов РФ об установлении конкретных ставок налога на имущество предприятий применяется максимальная ставка налога.

Сумма налога исчисляется и вносится в бюджет поквартально нарастающим итогом, а в конце года производится перерасчет. Сумма платежей по налогу на имущество зачисляется равными долями в республиканский бюджет республики в составе РФ, краевой, областной бюджеты края, области, областной бюджет автономной области, окружной бюджет автономного округа, в районный бюджет района или городской бюджет города по месту нахождения предприятия.

Исчисленная сумма налога вносится в виде обязательного платежа в бюджет в первоочередном порядке с отнесением затрат на *финансовые результаты* деятельности предприятия, а по кредитным организациям — на *операционные и разные расходы*. Уплата налога производится по квартальным расчетам в пятидневный срок со дня, установленного для представления бухгалтерского отчета за квартал, а по годовым расчетам — в десятидневный срок со дня, установленного для бухгалтерского отчета за год.

Предприятие, осуществляющее ведение бухгалтерского учета ценностей и операций, связанных с совместной деятельностью, сообщает участникам договора о совместной деятельности сведения о стоимости имущества, созданного или приобретенного в результате ее осуществления и являющегося объектом налогообложения, до срока, установленного для представления налоговых расчетов.

### **31.2. Особенности налогообложения имущества нерезидентов**

Рассмотрим особенности налогообложения имущества нерезидентов — *иностранных юридических лиц*.

Иностранные юридические лица, имеющие имущество в РФ, но не осуществляющие деятельность в РФ, или их уполномоченные представители направляют уведомления о таком имуществе в

государственную налоговую инспекцию по субъекту РФ по месту нахождения имущества и в копии — в Министерство РФ по налогам и сборам. Уведомление направляется в месячный срок с момента возникновения права собственности или получения в аренду имущества с последующим переходом права собственности к арендатору. При этом не требуется представления каких-либо документов для постановки на учет в налоговых органах в связи с наличием имущества в РФ.

Уведомление в налоговые органы не направляется, если имущество иностранного юридического лица является одновременно источником доходов, о котором направлено уведомление в налоговые органы, или если оно относится к имуществу, ввозимому в РФ и реализуемому через комиссионеров или поверенных, а также к имуществу, ввезенному в рамках внешнеторговых контрактов до перехода права собственности к импортеру.

*Учет в налоговых органах* иностранных юридических лиц, имеющих имущество в РФ, производится путем их включения в Государственный реестр налогоплательщиков на основании поданного уведомления.

*Объектом налогообложения имущества* иностранных юридических лиц являются: основные средства, нематериальные активы, малоценные и быстроизнашивающиеся предметы, запасы, включая находящиеся в РФ на условиях временного ввоза, а также затраты по производству продукции, работ, услуг в РФ и расходы будущих периодов. К облагаемому налогом имуществу относится имущество, находящееся в собственности иностранного юридического лица, а также переданное иностранному юридическому лицу российским или иностранным лицом по договору аренды с последующим переходом права собственности к арендатору.

Отнесение имущества к основным средствам, нематериальным активам, запасам, малоценным и быстроизнашивающимся предметам и затратам производится в соответствии с нормативно-правовыми актами РФ.

Основой для определения стоимости основных средств, нематериальных активов, малоценных и быстроизнашивающихся предметов для целей налогообложения является остаточная стоимость, определяемая исходя из первоначальной стоимости, с учетом начисленного износа по законодательству страны постоянного местопребывания иностранного юридического лица. При этом суммы начисленной амортизации по законодательству страны постоянного местопребывания, принимаемые в уменьшение стоимости имущества, для целей налогообложения не могут превышать за год следующих размеров:

- здания и сооружения — 5%;
- автомобили легковые, конторская мебель и оборудование, компьютеры, информационные системы и средства обработки данных — 25%;
- другое имущество — 15%.

Имущество, приобретаемое в РФ, *оценивается* в совокупности с имуществом, ввозимым иностранным юридическим лицом из-за границы. Оценка стоимости имущества производится по цене приобретения его отделением или по стоимости этого имущества у головного офиса на момент передачи отделению в РФ с учетом фактически произведенных затрат по его транспортировке, установке, таможенных платежей и других затрат. Моментом передачи отделению имущества головного офиса считается дата принятия к оформлению грузовой таможенной декларации.

Для определения стоимости имущества в первый год приобретения могут приниматься во внимание данные, указанные в грузовых таможенных декларациях.

При отсутствии счетов на приобретение имущества в РФ, а также если стоимость имущества не отражена в выписке из головного офиса, имущество учитывается для целей налогообложения по *рыночным ценам*.

Затраты, подлежащие налогообложению, рассчитываются как разница между суммой затрат отчетного периода, относимых на издержки производства и обращения в соответствии с законодательством РФ, и суммой затрат, фактически отнесенных в этом же отчетном периоде к завершённой производством продукции, работам, услугам. Если невозможно определить затраты, отнесенные к завершённой производством продукции, работам, услугам, затраты, учитываемые для налогообложения, рассчитываются исходя из общей суммы затрат в каждом отчетном периоде с применением коэффициента 0,25.

Первичный учет имущества, приобретенного за иностранную валюту, ведется в валюте приобретения. Стоимостная оценка имущества, учитываемого в иностранной валюте, производится в каждом отчетном периоде путем пересчета в рубли по курсу ЦБ РФ или по курсу рубля к иностранным валютам, рассчитанному по кросс-курсу, действующему на последний календарный день отчетного периода.

Для целей налогообложения определяется *среднегодовая стоимость имущества* иностранного юридического лица. Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, определяется с учетом ранее начисленных платежей за отчетный период.

Стоимость имущества на первое число месяца, следующего за отчетным кварталом, определяется с учетом затрат отчетного периода, не отнесенных в этом периоде к завершённой производством продукции, работам, услугам.

Если международным соглашением предусматривается, что какая-либо часть имущества не подлежит налогообложению в РФ, такое имущество включается в расчет среднегодовой стоимости имущества. При этом для целей налогообложения из среднегодовой стоимости имущества вычитается стоимость этой части имущества.

*Не облагается* налогом имущество иностранных юридических лиц, освобожденных от налогообложения в соответствии с законодательством РФ и международными договорами, включая имущество дипломатических и приравненных к ним представительств.

Стоимость имущества иностранного юридического лица, исчисленная для целей налогообложения, уменьшается на стоимость *имущества, не подлежащего налогообложению* в соответствии с законодательством РФ. К такому имуществу, в частности, относится имущество, используемое на период реализации целевых социально-экономических программ жилищного строительства, создания, строительства и содержания центров профессиональной переподготовки военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и правительствами иностранных государств, иностранными юридическими и физическими лицами в соответствии с межправительственными и межгосударственными

соглашениями, а также соглашениями, подписанными по поручению Правительства РФ уполномоченными им органами исполнительной власти. Перечень юридических лиц, участвующих в реализации социально-экономических программ, определяется Правительством РФ.

Сумма налога на имущество исчисляется иностранными плательщиками *самостоятельно* ежеквартально, нарастающим итогом с начала года, исходя из определяемой за отчетный период среднегодовой стоимости имущества и ставки налога. Исчисленная сумма налога вносится иностранным юридическим лицом в виде обязательного платежа в бюджет в первоочередном порядке.

В налоговые органы по месту нахождения имущества плательщики представляют расчеты сумм налога и среднегодовой стоимости имущества до 30-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом, а по годовому расчету — в сроки, установленные для представления декларации о доходах. К годовому расчету прилагается также выписка из головного офиса иностранного юридического лица, заверенная печатью и подписью, об имуществе, переданном отделению в РФ.

Сумма платежей по налогу на имущество иностранных юридических лиц зачисляется равными долями в республиканский бюджет республики в составе РФ, краевые, областные бюджеты краев и областей, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов и в районные бюджеты районов, городские бюджеты городов по месту нахождения имущества иностранного юридического лица в РФ.

Уплата налога производится: по квартальным расчетам — в пятидневный срок со дня, установленного для представления расчета за квартал, по годовым расчетам — в десятидневный срок со дня, установленного для представления годового расчета.

Налог уплачивается в безналичном порядке в рублях или, по желанию плательщика, в иностранной валюте, покупаемой банками РФ и пересчитанной в рубли по курсу рубля, котируемому ЦБ РФ, действующему на день уплаты налога.

Иностранные юридические лица, имеющие отделения, осуществляющие деятельность в РФ, производят перечисление сумм налога через счета, открываемые в уполномоченных банках в РФ.

Если иностранное юридическое лицо не ведет деятельности в РФ, но является плательщиком налога в связи с тем, что имеет какое-либо имущество в РФ, в налоговый орган по месту нахождения этого имущества подается *годовой расчет* его стоимости. Такие иностранные юридические лица могут производить уплату налога со счетов в иностранных банках.

Излишне внесенные суммы налога засчитываются в счет очередных платежей или возвращаются плательщику налоговым органом в десятидневный срок со дня получения его письменного заявления.

Если международными договорами РФ, ратифицированными в установленном порядке, предусмотрены иные правила, чем те, которые содержатся в российском законодательстве, то применяются правила международного договора. Нормативно-правовые акты РФ не затрагивают также налоговых привилегий, установленных общими нормами международного права.

## ГЛАВА 32

## Платежи в дорожные фонды

Для содержания и устойчивого развития сети автомобильных дорог общего пользования создаются *дорожные фонды* соответствующих органов государственной власти: Федеральный дорожный фонд РФ, дорожные фонды субъектов РФ — территориальные дорожные фонды.

Финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования, осуществляется за счет целевых внебюджетных средств — дорожных фондов,

*Средства Федерального дорожного фонда РФ (ФДФ)* направляются на финансирование содержания, ремонта, реконструкции и строительства автомобильных дорог общего пользования, относящихся к федеральной собственности, а также затрат на управление дорожным хозяйством. Из фонда выделяются субвенции и дотации для выравнивания уровня развития сети автомобильных дорог общего пользования на территории РФ, относящихся к собственности субъектов РФ. Размер субвенций и дотаций, а также нормативы отчислений от зачисляемого в ФДФ *федерального налога на пользователей автомобильных дорог* ежегодно устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Средства федерального налога на пользователей автомобильных дорог в части, зачисляемой в ФДФ, аккумулируются на специальных счетах, открытых в учреждениях ЦБР на территориях субъектов РФ, и могут пропорционально их поступлению перечисляться по установленным нормативам в территориальные дорожные фонды в счет субвенций и дотаций, выделяемых для выравнивания уровня развития сети автомобильных дорог общего пользования.

*Средства территориальных дорожных фондов (ТДФ)* направляются на финансирование содержания, ремонта, реконструкции и строительства автомобильных дорог общего пользования, относящихся к собственности субъектов РФ, а также затрат на управление дорожным хозяйством. Законодательные органы субъектов РФ или уполномоченный ими орган исполнительной власти может разрешить использовать средства территориального дорожного фонда на ремонт, реконструкцию или строительство автомобильной дороги общего пользования, относящейся к федеральной собственности.

Средства ТДФ городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга направляются на финансирование строительства, реконструкции, ремонта и содержания отдельных магистральных улиц городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, являющихся продолжениями федеральных автомобильных дорог общего пользования, затрат на планирование и организацию выполнения дорожных работ на этих магистральных улицах, а также затрат на осуществление контроля за их транспортно-эксплуатационным состоянием.

К автомобильным дорогам общего пользования относятся внегородские автомобильные дороги и сооружения на них, являющиеся собственностью РФ и субъектов РФ и обеспечивающие перевозки грузов и пассажиров между городскими и сельскими населенными пунктами для удовлетворения социально-экономических и оборонных потребностей государства и нужд населения.

*Целевые внебюджетные средства* дорожных фондов образуются за счет:

- налога на реализацию горюче-смазочных материалов;
- налога на пользователей автомобильных дорог;
- налога с владельцев транспортных средств;
- налога на приобретение автотранспортных средств, кроме приобретаемых гражданами в личное пользование легковых автомобилей;
- акцизов с продажи легковых автомобилей в личное пользование граждан.

В дорожные фонды могут направляться также средства от проведения займов, лотерей, продажи акций, штрафных санкций, добровольных взносов, а также из других источников, включая ассигнования из федерального бюджета.

*В ФДФ зачисляются:*

- налог на реализацию горюче-смазочных материалов;
- акцизы с продажи легковых автомобилей в личное пользование граждан;
- федеральный налог на пользователей автомобильных дорог по установленной ставке.

*В ТДФ зачисляются:*

- федеральный налог на пользователей автомобильных дорог по установленной ставке;
- налог с владельцев транспортных средств;
- налог на приобретение автотранспортных средств.

Налоги, уплачиваемые на территориях ЗАТО<sup>1</sup>, зачисляются в бюджеты ЗАТО на специальные счета уполномоченных банков и расходуются на ремонт и содержание автомобильных дорог, расположенных на этих территориях.

1. *Налог на реализацию горюче-смазочных материалов:* автобензина, дизельного топлива, масел, сжатого и сжиженного газов — уплачивают предприятия, реализующие такие материалы, в том числе ввозимые на территорию РФ, в размере 25% от сумм реализации без НДС.

При перепродаже горюче-смазочных материалов налог исчисляется по установленной ставке от размера разницы между выручкой от реализации горюче-смазочных материалов без НДС и стоимостью их приобретения также без НДС.

2. *Налог на пользователей автомобильных дорог* уплачивают предприятия — юридические лица по законодательству РФ, международные объединения и организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность через постоянные представительства, иностранные юридические лица; филиалы и другие подразделения предприятий, имеющие отдельный баланс и расчетный счет. Налог перечисляется каждым плательщиком отдельно на счета ФДФ и ТДФ.

Ставка федерального налога на пользователей автомобильных дорог установлена в размере: 2,5% — от выручки, полученной от реализации продукции, работ, услуг; 2,5% — от суммы разницы между продажной и покупной ценами товаров, реализованных в результате заготовительной, снабженческо-сбытовой и торговой деятельности. Налог исчисляется

---

<sup>1</sup> ЗАТО – закрытые административно-территориальные образования.

отдельно по каждому виду деятельности. Средства налога зачисляются: в ФДФ — по ставке 1,25%; в ТДФ — по ставке 1,25%.

Законодательные или представительные органы субъектов РФ с учетом местных условий могут повышать либо понижать ставку налога, зачисляемого в ТДФ, но не более чем на 50% от ставки федерального налога.

От уплаты налога *освобождаются*:

1) колхозы, совхозы, крестьянские (фермерские) хозяйства, предприятия, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции, удельный вес доходов от реализации которой и общей сумме их доходов составляет 70% и более;

2) предприятия, осуществляющие содержание автомобильных дорог общего пользования; иностранные и российские юридические лица, привлекаемые на период реализации целевых социально-экономических программ жилищного строительства, создания, строительства и содержания центров профессиональной переподготовки военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и правительствами иностранных государств, иностранными юридическими и физическими лицами в соответствии с межправительственными и межгосударственными соглашениями, а также соглашениями, подписанными по поручению Правительства РФ уполномоченными им органами государственного управления;

3) профессиональные аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования; органы управления и подразделения Государственной противопожарной службы МВД РФ.

4) Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, граждане, награжденные орденом Славы трех степеней, а также их общественные объединения и организации, использующие приобретаемые автотранспортные средства для выполнения своей уставной деятельности; категории граждан, подвергшихся воздействию радиации; инвалиды всех категорий, имеющие мотоциклы и автомобили; общественные организации инвалидов, использующие транспортные средства для осуществления своей уставной деятельности; предприятия автотранспорта общего пользования по транспортным средствам, осуществляющим перевозки пассажиров, кроме такси.

3. *Налог с владельцев транспортных средств* ежегодно уплачивают предприятия, а также граждане РФ, иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства, имеющие транспортные средства в следующих размерах с каждой лошадиной силы:

- автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 л. с. (до 73,55 кВт) включительно — 50 коп., свыше 100 л. с. (свыше 73,55 кВт) — 1 руб. 30 коп.;
- мотоциклы и мотороллеры — 30 коп.;
- автобусы — 2 руб.;
- грузовые автомобили и тракторы с мощностью двигателя до 100 л. с. (до 73,55 кВт) — включительно 2 руб., свыше 100 до 150 л. с. (свыше 73,55 до 110,33 кВт) — 4 руб., свыше 150 до 200 л. с. (свыше 110,33 до 147,1 кВт)

— 4 руб. 80 коп., свыше 200 до 250 л. с. (свыше 147,1 до 183,9 кВт) — 5 руб. 20 коп., свыше 250 л. с. (свыше 183,9 кВт) — 7 руб. 15 коп.;

- другие самоходные машины и механизмы на пневмоходу, кроме зерноуборочных и других специальных сельскохозяйственных комбайнов — 2 руб.

Уплата налога производится ежегодно в сроки, установленные законами субъектов РФ.

4. *Налог на приобретение автотранспортных средств* уплачивают предприятия, приобретающие автотранспортные средства путем купли-продажи, мены, лизинга и взносов в уставный капитал. Уплата налога производится по месту регистрации или перерегистрации автотранспортного средства.

Налог устанавливается в процентах от продажной цены без НДС в следующих размерах:

- грузовые автомобили, пикапы и легковые фургоны, автобусы, специальные автомобили и легковые автомобили — 20;
- прицепы и полуприцепы — 10.

От уплаты налога освобождаются те же категории плательщиков, что и по налогу с владельцев транспортных средств.

Сумма налоговых платежей в дорожные фонды включается предприятиями в состав затрат по производству и реализации продукции, работ, услуг.

## ГЛАВА 33

### Таможенные пошлины

#### 33.1. Таможенный тариф и виды таможенных пошлин

Инструментом торговой политики и государственного регулирования внутреннего рынка товаров при его взаимосвязи с мировым рынком выступает таможенный тариф.

Таможенный тариф — совокупность ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, перемещаемым через таможенную границу и систематизированным в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности.

*Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности* определяется Правительством РФ на основе принятых в международной практике систем классификации товаров.

Основными целями применения таможенного тарифа являются:

- рационализация товарной структуры импорта;
- поддержание рационального соотношения экспорта и импорта, валютных доходов и расходов;
- создание условий для изменений в структуре производства и потребления товаров в соответствии со стратегией развития;
- защита экономики от неблагоприятного воздействия иностранной конкуренции;
- обеспечение условий для эффективной интеграции России в мировую экономику.

*Ставки таможенных пошлин* являются едиными. Ставки ввозных таможенных пошлин определяются Правительством РФ и зависят от страны происхождения товаров. Их можно подразделить на ставки, применяемые в отношении товаров, происходящих из стран, в торгово-политических отношениях с которыми Россия применяет режим наиболее благоприятствуемой нации, и ставки, применяемые в отношении товаров, происходящих из стран, торгово-политические отношения с которыми не предусматривают режим наиболее благоприятствуемой нации, либо страна происхождения которых не установлена. В последнем случае ставки ввозных таможенных пошлин увеличиваются в два раза, кроме случаев предоставления РФ тарифных льгот — *преференций*.

Применяются следующие *виды ставок пошлин*:

- адвалорные, начисляемые в процентах к таможенной стоимости облагаемых товаров;
- специфические, начисляемые в установленном размере за единицу облагаемых товаров;
- комбинированные.

Различают такие *виды пошлин*, как сезонные и особые.

Для оперативного регулирования ввоза и вывоза товаров применяются *сезонные пошлины*, срок действия которых не превышает шести месяцев в году.

*Особые виды пошлин* применяются к ввозимым товарам временно в целях защиты экономических интересов РФ.

1) Специальные пошлины применяются как защитная мера, если товары ввозятся на таможенную территорию России в количествах и на условиях, наносящих или угрожающих нанести ущерб отечественным производителям подобных или непосредственно конкурирующих товаров; как ответная мера на дискриминационные действия, ущемляющие интересы России, со стороны других государств или их союзов.

2) Антидемпинговые пошлины применяются при ввозе на итоженную территорию России товаров по цене более низкой, чем их нормальная стоимость в стране вывоза в момент этого ввоза, если такой ввоз наносит или угрожает нанести материальный ущерб отечественным производителям аналогичных товаров либо препятствует организации или расширению производства таких товаров в России.

3) Компенсационные пошлины применяются в случаях ввоза на таможенную территорию товаров, при производстве или вывозе которых прямо или косвенно использовались субсидии, если такой ввоз наносит или угрожает нанести материальный ущерб отечественным производителям подобных товаров либо препятствует организации или расширению производства подобных товаров в России.

Для принятия решения о применении особых видов пошлин проводится *расследование* сложившейся ситуации. Ставки соответствующих пошлин устанавливаются Правительством РФ по итогам проведенного расследования для каждого отдельного случая, и их размер соотносится с величиной установленного расследованием демпингового занижения цены, субсидий и выявленного ущерба.

### **33.2. Таможенная стоимость товара**

Особое значение для целей применения таможенного тарифа имеет *таможенная стоимость товаров*. Порядок применения системы таможенной оценки товаров, ввозимых на таможенную территорию России, устанавливается Правительством РФ. Таможенная стоимость декларируется декларантом таможенному органу.

При необходимости подтверждения заявленной декларантом таможенной стоимости декларант по требованию таможенного органа предоставляет необходимые сведения. При непредставлении доказательств, подтверждающих достоверность использованных декларантом данных, таможенный орган может принять решение о невозможности использования выбранного декларантом метода таможенной оценки.

Начисление, уплата и взимание пошлины на товар производятся на основе его таможенной стоимости в соответствии с Таможенным кодексом РФ. Пошлина зачисляется в доход федерального бюджета.

Рассмотрим **методы определения таможенной стоимости товаров**.

*Основной — метод по цене сделки с ввозимыми товарами. Если этот метод не может быть использован, применяется последовательно каждый из следующих методов.*

1. *Метод по цене сделки с ввозимыми товарами.* Таможенной стоимостью ввозимого товара является цена сделки, фактически уплаченная или подлежащая уплате на момент пересечения им таможенной границы России. При определении таможенной стоимости в цену сделки включаются:

- расходы по доставке товара до аэропорта, порта или другого места ввоза товара на таможенную территорию России;
- стоимость транспортировки;
- расходы по погрузке, выгрузке, перегрузке и перевалке товаров;
- страховая сумма;
- комиссионные и брокерские вознаграждения, кроме комиссионных по закупке товара;
- стоимость многооборотной тары, если она рассматривается как единое целое с оцениваемыми товарами;
- стоимость упаковки, включая стоимость упаковочных материалов и работ по упаковке;
- соответствующая часть стоимости товаров и услуг, которые прямо или косвенно были предоставлены покупателем бесплатно или по сниженной цене для использования в связи с производством или продажей на вывоз оцениваемых товаров;
- лицензионные и другие платежи за использование объектов интеллектуальной собственности, которые покупатель должен прямо или косвенно осуществить в качестве условия продажи оцениваемых товаров;
- величина части прямого или косвенного дохода продавца от любых последующих перепродаж, передачи или использования оцениваемых товаров на территории России.

2. *Метод по цене сделки с идентичными товарами.* В качестве основы для определения таможенной стоимости товара принимается цена сделки с идентичными товарами — товарами, одинаковыми во всех отношениях с оцениваемыми товарами, включая: физические характеристики; качество и репутация на рынке; страна происхождения; производитель.

Цена сделки с идентичными товарами принимается в качестве основы для определения таможенной стоимости, если эти товары: проданы для ввоза на территорию России; ввезены одновременно с оцениваемыми товарами или не ранее чем за 90 дней до ввоза оцениваемых товаров; ввезены примерно в том же количестве и на тех же коммерческих условиях.

Таможенная стоимость, определяемая по цене сделки с идентичными товарами, также корректируется с учетом рассмотренных выше расходов.

3. *Метод по цене сделки с однородными товарами.* За основу для определения таможенной стоимости товара принимается цена сделки по товарам, однородным с ввозимыми. Однородные товары — это товары, которые, хотя и не являются одинаковыми во всех отношениях, имеют сходные характеристики и состоят из схожих компонентов, что позволяет им выполнять те же функции, что и оцениваемые товары, и быть коммерчески взаимозаменяемыми.

4. *Метод на основе вычитания стоимости* применяется, если оцениваемые, идентичные или однородные товары будут продаваться на территории России без изменения своего первоначального состояния. В качестве основы для определения таможенной стоимости товара принимается цена единицы товара, по которой оцениваемые, идентичные или однородные товары продаются наибольшей партией не позднее 90 дней с даты ввоза товаров участнику сделки, не являющемуся взаимозависимым с продавцом лицом. Из цены единицы товара вычитаются:

- расходы на выплату комиссионных вознаграждений, обычные надбавки на прибыль и общие расходы в связи с продажей в России ввозимых товаров того же класса и вида;
- суммы ввозных таможенных пошлин, налогов и других платежей, подлежащих уплате в связи с ввозом или продажей товаров;
- обычные расходы, понесенные в РФ, на транспортировку, страхование, погрузочные и разгрузочные работы.

5. *Метод на основе сложения стоимости.* В качестве основы для определения таможенной стоимости товара принимается цена, рассчитанная путем сложения:

- материалов и издержек, понесенных изготовителем в связи с производством оцениваемого товара;
- общих затрат, характерных для продажи в РФ из страны вывоза товаров того же вида, в том числе расходов на транспортировку, погрузочные и разгрузочные работы, страхование до места пересечения таможенной границы РФ, и других затрат;
- прибыли, обычно получаемой экспортером в результате поставки в РФ таких товаров.

6. *Резервный метод.* Если таможенная стоимость товара не может быть определена декларантом в результате последовательного применения рассмотренных выше методов либо если таможенный орган считает, что эти методы определения таможенной стоимости не могут быть использованы, таможенная стоимость оцениваемых товаров определяется с учетом мировой практики. При этом таможенный орган предоставляет декларанту имеющуюся в его распоряжении ценовую информацию. В качестве основы для определения таможенной стоимости товара по резервному методу используются:

- цена товара на внутреннем рынке РФ;

- цена товара, поставляемого из страны его вывоза в третьи страны;
- цена на внутреннем рынке РФ на товары российского происхождения;
- произвольно установленная или достоверно не подтвержденная цена товара.

**Страны происхождения товара** устанавливаются с целью осуществления тарифных и нетарифных мер регулирования ввоза и вывоза товара с таможенной территории РФ.

Страна происхождения товара — это страна, в которой товар был полностью произведен или подвергнут достаточной переработке. Под страной происхождения товара может пониматься группа стран, таможенные союзы стран, регион или часть страны, если имеется необходимость их выделения для целей определения происхождения товара.

Если в производстве товара участвуют две и более страны, происхождение товара определяется в соответствии с критериями достаточной переработки. Ими являются:

- изменение товарной позиции — классификационного кода товара по товарной номенклатуре;
- выполнение производственных или технологических операций, достаточных или не достаточных для того, чтобы товар считался происходящим из той страны, где эти операции имели место;
- правило адвалорной доли — изменение стоимости товара, когда процентная доля стоимости использованных материалов или добавленной стоимости достигает фиксированной доли цены поставляемого товара.

При этом считаются не отвечающими критерию достаточной переработки операции по обеспечению сохранности товаров во время хранения или транспортировки, по подготовке товаров к продаже и транспортировке; простые сборочные операции; смешивание товаров без придания полученной продукции характеристик, существенно отличающих ее от исходных составляющих.

Таможенный орган РФ вправе требовать представления *сертификата о происхождении товара*.

При ввозе товара на таможенную территорию РФ сертификат о происхождении товара представляется в обязательном порядке:

- на товары, происходящие из стран, которым РФ предоставляет преференции по таможенному тарифу;
- на товары, ввоз которых из данной страны регулируется квотами или другими мерами регулирования внешнеэкономической деятельности;
- если это предусмотрено международными соглашениями, участником которых является РФ, законодательством РФ;
- если в представляемых для таможенного оформления документах сведения о происхождении товаров отсутствуют либо у таможенного органа есть основания полагать, что декларируются недостоверные сведения о происхождении товаров.

### **33.3. Преференции**

Особое значение для стимулирования внешнеторговой деятельности имеют тарифные льготы — *преференции*. Они предоставляются по решению Правительства РФ в виде возврата ранее уплаченной пошлины,

освобождения от оплаты пошлиной, снижения ставки пошлины, установления тарифных квот на преференциальный ввоз или вывоз товара.

От пошлины *освобождаются*:

- транспортные средства, осуществляющие международные перевозки, предметы материально-технического снабжения и другое имущество, необходимое для их нормальной эксплуатации на время следования в пути;

- предметы материально-технического снабжения и снаряжения, другое имущество, вывозимое за пределы таможенной территории РФ для обеспечения деятельности российских и зафрахтованных российскими лицами судов, ведущих морской промысел, а также продукция их промысла, ввозимая на таможенную территорию РФ;

- товары, ввозимые или вывозимые с таможенной территории РФ для официального или личного пользования представителями иностранных государств, физическими лицами, имеющими право на беспошлинный ввоз таких предметов на основании международных соглашений РФ или законодательства РФ;

- валюта РФ, иностранная валюта, а также ценные бумаги;

- товары, подлежащие обращению в собственность государства;

- товары, ввозимые и вывозимые с таможенной территории РФ в качестве гуманитарной помощи; в целях ликвидации последствий аварий и катастроф, стихийных бедствий; учебные пособия для бесплатных учебных, дошкольных и лечебных учреждений;

- товары, ввозимые и вывозимые с таможенной территории РФ в качестве безвозмездной помощи и на благотворительные цели по линии государств, правительств, международных организаций, включая оказание технического содействия; товары, перемещаемые под таможенным контролем в режиме транзита через таможенную территорию РФ и предназначенные для третьих стран;

- товары, перемещаемые через таможенную границу РФ физическими лицами и не предназначенные для коммерческой деятельности;

- оборудование, приборы и материалы, ввозимые на таможенную территорию РФ для реализации целевых социально-экономических программ жилищного строительства для военнослужащих, создания, строительства и содержания центров профессиональной переподготовки военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и правительствами иностранных государств, иностранными лицами в соответствии с межправительственными и межгосударственными соглашениями, соглашениями, подписанными по поручению Правительства РФ уполномоченными им органами исполнительной власти;

- периодические печатные издания и книжная продукция, связанная с образованием, наукой и культурой, ввозимые редакциями средств массовой информации и издательствами и вывозимые с таможенной территории РФ; бумага, полиграфические материалы и полиграфические носители, носители аудио- и видеоинформации, технологическое и инженерное оборудование, ввозимые на таможенную территорию РФ и используемые для производства продукции средств массовой информации и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой (исключение составляют издания рекламного и эротического характера);

- пожарно-техническая продукция, ввозимая на таможенную территорию РФ;

- оборудование, включая машины, механизмы, материалы, входящие в комплект поставки соответствующего оборудования, и комплектующие изделия, кроме подакцизных, ввозимые на таможенную территорию РФ в счет кредитов, предоставленных иностранными государствами и международными финансовыми организациями в соответствии с международными договорами РФ.

Наряду с перечисленными выше льготами устанавливаются преференции по таможенному тарифу РФ в виде освобождения от оплаты пошлиной, снижения ставок пошлин либо установления тарифных квот на преференциальный ввоз или вывоз в отношении товаров:

- происходящих из государств, образующих вместе с РФ зону свободной торговли или таможенный союз либо подписавших соглашения, имеющие целью создание такой зоны или такого союза;

- происходящих из развивающихся стран, пользующихся национальной системой преференций РФ.

Предоставление тарифных льгот возможно в виде возврата уплаченной пошлины, снижения ставки пошлины и освобождения в исключительных случаях от пошлины в отношении товаров:

- ввозимых и вывозимых с таможенной территории РФ временно под таможенным контролем в рамках соответствующих таможенных режимов;

- вывозимых в составе комплектных поставок для сооружения объектов инвестиционного сотрудничества за рубежом в соответствии с межправительственными соглашениями, участником которых является РФ;

- вывозимых с таможенной территории РФ в пределах объемов поставок на экспорт для федеральных государственных нужд;

- ввозимых на таможенную территорию РФ в качестве вклада в уставные фонды предприятий с иностранными инвестициями и иностранных предприятий, а также вывозимых этими предприятиями отдельных видов товаров собственного производства в случаях, предусмотренных соглашениями о разделе продукции, или в течение периода окупаемости иностранных инвестиций.

#### *Контрольные вопросы*

1. Поясните роль налогов и сборов в мобилизации финансовых ресурсов государства и социально-экономическом развитии общества.

2. В чем заключается сущность налогов и сборов?

3. Перечислите основные функции, выполняемые налогами.

4. Изобразите схематично налоговую систему РФ и поясните ее уровни.

5. Какие правовые аспекты налогообложения раскрывает Налоговый кодекс?

6. Что представляет собой налог на прибыль? Как формируется налогооблагаемая база?

7. Какие льготы предусмотрены по налогу на прибыль? Какие цели они преследуют?

8. Назовите особенности налогообложения физических лиц.

9. Почему налог на добавленную стоимость выполняет в основном фискальную функцию?

10. Какие товары облагаются акцизами и в чем состоит их экономическая роль?

11. Каковы, по вашему мнению, перспективы налога на имущество?

#### *Выводы*

- Налог является обязательным, индивидуально безвозмездным платежом, взимаемым с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований.

- Основными функциями налогов являются фискальная и стимулирующая.

- Налоговая система РФ состоит из трех уровней: федеральные налоги и сборы; налоги и сборы субъектов РФ — региональные, местные налоги и сборы.

- Налогоплательщики и плательщики сборов являются организации и физические лица, на которых возложена обязанность уплачивать налоги и сборы.

- Элементами налогообложения являются: объект налогообложения; налоговая база; налоговый период; налоговая ставка; порядок исчисления налога; порядок и сроки уплаты налога.

- Налоговая декларация относится к налоговой отчетности и является письменным заявлением налогоплательщика о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога и другие данные, связанные с исчислением и уплатой налога.

- Налоговый контроль осуществляется путем налоговых проверок, получения объяснений обязанных лиц, проверок данных учета и отчетности, осмотра помещений, территорий, используемых для извлечения дохода.

- Налог на прибыль является формой изъятия части чистого дохода, созданного производительным трудом.

- Подоходный налог — это форма изъятия части вновь созданной стоимости, распределяемой в пользу физических лиц — работников.

- Налог на добавленную стоимость (НДС) относится к косвенным федеральным налогам, выполняющий в основном фискальную функцию и использующийся в целях регулирования доходной базы региональных и местных бюджетов через механизм бюджетных трансфертов.

- Акциз — это косвенный налог, включаемый в цену товара, которым облагается установленный законом перечень товаров.

- Налогом на имущество облагаются активы предприятий в стимулирования эффективного использования основных и оборотных средств.

- Платежи в дорожные фонды обеспечивают финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования.

- Таможенный тариф — это совокупность ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, перемещаемым через таможенную границу.

# РАЗДЕЛ VI

## ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ РФ

### ГЛАВА 34

#### Финансы субъектов Российской Федерации

##### 34.1. Сущность финансов субъектов РФ

Рассмотрим основные аспекты функционирования финансов субъектов РФ.

Финансы субъектов Российской Федерации представляют собой совокупность денежных отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования региональных фондов финансовых ресурсов для решения социально-экономических задач субъектов РФ.

Эти отношения складываются между органами государственной власти субъектов РФ и населением, живущим на территории данного субъекта РФ, а также хозяйствующими субъектами. Финансы субъектов РФ включают:

- средства бюджета субъекта РФ;
- государственные ценные бумаги, принадлежащие органам государственной власти субъекта РФ;
- другие денежные средства, находящиеся в собственности субъекта РФ.

В широком понимании финансы субъекта РФ включают также *консолидированный бюджет субъекта РФ*.

Финансы субъектов РФ основываются на следующих *принципах*:

- самостоятельность;
- бюджетный федерализм;
- государственная финансовая поддержка (трансферты из федерального бюджета и целевые поступления);
- прозрачность;
- гласность.

Права собственника в отношении финансов субъекта РФ осуществляются органами государственной власти субъекта РФ в соответствии с конституцией или уставом субъекта РФ.

Финансы субъекта РФ составляют *экономическую основу* государственной власти субъекта РФ наряду с собственностью субъекта РФ, имуществом, находящимся в государственной собственности и переданным в управление органам государственной власти субъекта РФ, другой собственностью, служащей удовлетворению потребностей субъекта РФ.

Средства бюджета субъекта РФ, региональные внебюджетные фонды входят в состав собственности субъекта РФ. Управляют собственностью субъекта РФ органы государственной власти субъекта РФ. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав собственности

субъекта РФ, от имени субъекта РФ осуществляют органы государственной власти субъекта РФ.

Органы государственной власти субъекта РФ имеют право передавать объекты собственности субъекта РФ во временное ли постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать.

Порядок и условия приватизации государственной собственности субъекта РФ определяются органами государственной власти субъекта РФ самостоятельно.

Особое значение для финансов субъектов РФ имеет принцип *бюджетного федерализма*.

Органы государственной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами государственной власти РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Органы государственной власти субъектов РФ не могут принимать правовые акты по финансовым и денежно-кредитным вопросам, отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти РФ, также как и федеральные органы государственной власти РФ не могут принимать правовые акты по вопросам, отнесенным к ведению субъектов РФ.

В целях реализации своих полномочий *органы государственной власти субъекта РФ*:

- участвуют в разработке органами государственной власти РФ проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъекта РФ;
- осуществляют правовое регулирование по предметам совместного ведения, определенным в соответствии с федеральным законодательством;
- участвуют в разработке и реализации федеральных целевых программ на территории субъектов РФ;
- создают условия для привлечения иностранных инвестиций в субъект РФ в целях реализации федеральных и региональных программ в соответствии с федеральным законодательством.

*Органы исполнительной власти субъекта РФ* могут быть наделены полномочиями территориальных структурных подразделений органов исполнительной власти РФ в области финансовых отношений в соответствии с соглашениями, заключенными между органами исполнительной власти субъекта РФ и органами исполнительной власти РФ.

*Территориальные структурные подразделения* органов исполнительной власти РФ могут быть наделены полномочиями органов исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с соглашениями, заключенными между органами исполнительной власти субъекта РФ и органами исполнительной власти РФ.

Субъект РФ самостоятельно устанавливает и вводит своими законами областные налоги и сборы в соответствии с общими принципами налогообложения и сборов, установленными Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Состав и размеры доходов, поступающих в государственный бюджет субъекта РФ и бюджеты муниципальных образований данного субъекта РФ в форме отчислений от федеральных налогов и сборов (трансферты, целевые поступления, субсидии, субвенции, дотации и др.), определяются соглашением между федеральными органами государственной власти и

органами государственной власти субъекта РФ, если они прямо не установлены федеральным законодательством.

Финансирование расходов федерального бюджета на территории субъекта РФ может осуществляться через *территориальные органы федерального казначейства*, в том числе за счет налоговых и других платежей, взимаемых на территории субъекта РФ и подлежащих перечислению в федеральный бюджет.

В целях *разграничения полномочий* между органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения органы исполнительной власти субъекта РФ заключают соответствующие *соглашения* с Правительством РФ.

Разграничение государственной собственности на территории субъекта РФ, включая разграничение собственности на земельные, водные и другие природные ресурсы, на федеральную собственность и собственность субъекта РФ, а также разграничение полномочий по управлению объектами федеральной собственности на территории субъекта РФ производится, как правило, отдельными соглашениями.

### **34.2. Региональная финансовая политика**

Финансы субъектов РФ — одна из важнейших составных частей государственных финансов. Они реализуются в рамках субъектов РФ в пределах их компетенции в вопросах законодательного регулирования, организации и управления финансовыми потоками.

Функционирование и развитие финансов субъектов РФ основываются на концепции региональной экономической политики.

Основными целями *региональной финансовой политики* являются:

- обеспечение основ бюджетно-налогового федерализма в РФ, основанного на едином экономическом пространстве;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты;
- выравнивание условий социально-экономического и финансового развития регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Главная цель региональной финансовой политики — стабилизация производства и обеспечение экономического роста.

Одним из главных условий реализации региональной финансовой политики является обеспечение *единства* экономического пространства страны, определяемого общностью денежной, налоговой, бюджетно-финансовой систем, скоординированным развитием основных финансово-экономических институциональных структур.

Региональная финансовая политика во многом зависит от системы территориального разделения труда и производственной специализации хозяйства регионов РФ и обеспечивается следующими *методами*:

- 1) финансирование модернизации структуры хозяйства индустриально развитых районов;
- 2) обеспечение условий для привлечения финансовых ресурсов российских и иностранных инвесторов к созданию эксплуатации

предприятий в слаборазвитых районах, к развитию производств, в продукции которых заинтересована российская экономика;

3) привлечение инвестиций регионов РФ и иностранных государств в развитие общероссийской инфраструктуры и ее включения в систему мировых коммуникаций;

4) обеспечение государственного регулирования цен на продукцию естественных монополий, выравнивающего условия предпринимательской деятельности в различных районах.

Важнейшими исходными пунктами региональной финансовой политики являются прогнозирование платежеспособного спроса и его регионального распределения, изучение региональных финансово-кредитных рынков, оценка финансовых возможностей регионов, стимулирование развития собственного финансового потенциала регионов для решения важнейших социально-экономических проблем их развития.

Среди *форм реализации* региональной финансовой политики особое место занимают разработка и осуществление федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, а также на долевой основе.

Основными формами реализации региональной финансовой политики наряду с федеральными целевыми программами развития регионов и отраслей с долевым государственным финансированием являются:

- участие финансовых ресурсов государства в наиболее эффективных инвестиционных проектах с использованием конкурсной и контрактной систем их реализации;
- размещение федеральных заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд;
- финансовая поддержка наукоемких производств и развитие высоких технологий;
- создание финансовых условий для формирования свободных экономических зон и технополисов в регионах, имеющих высокий научный и кадровый потенциал, а также развитую инфраструктуру;
- финансовое содействие малому и среднему бизнесу.

Совершенствование финансовых и налоговых отношений между РФ и ее субъектами, а также между органами государственной власти и местного самоуправления направлено на повышение уровня *бюджетного самообеспечения* субъектов РФ и муниципальных образований. Для этого необходимо закрепление за субъектами РФ постоянных финансовых, и прежде всего налоговых, источников доходов для самостоятельного формирования бюджетов. Это позволит уменьшить неоправданные встречные финансовые потоки между бюджетами различных уровней, снизить объемы федеральной финансовой поддержки регионов, способных к самофинансированию.

Для реализации задач региональной экономической политики в бюджетно-налоговой сфере необходимо обеспечить:

- 1) бездефицитность бюджетов большинства субъектов РФ;
- 2) законодательное разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления по осуществлению социально-экономической политики, формированию

доходных и расходных статей соответствующих бюджетов, сбору и использованию налогов и других обязательных платежей;

3) возможность при формировании бюджетов определять и учитывать финансовый и налоговый потенциал каждого субъекта РФ;

4) сбалансированность бюджетов всех уровней;

5) право — в пределах собственных финансовых ресурсов — самостоятельного принятия каждым органом власти на соответствующем уровне решений о направлениях и масштабах использования бюджетных средств;

6) контроль за целевым расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета на социально-экономическое развитие регионов.

Особо следует отметить роль региональной финансовой политики в решении острых *социальных проблем*, требующих участия федеральных бюджетных средств. Основным элементом социальной политики является финансовое *обеспечение минимальных государственных гарантий* — минимальной заработной платы, минимальных пенсий и пособий, их регулярная индексация в соответствии с ростом потребительских цен.

Главные цели региональной политики в области доходов предусматривают: обеспечение условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и других денежных доходов граждан РФ и стабилизацию уровня жизни населения, создание основы для его повышения во всех регионах РФ.

Субъектам РФ, которые не имеют достаточных средств для обеспечения гарантированного минимума доходов своего населения, требуется дополнительное выделение государственных финансовых ресурсов с учетом региональных различий в минимальных социальных стандартах.

Для минимизации отрицательных последствий расслоения общества региональная финансовая политика должна быть ориентирована на:

- совершенствование налоговой системы путем постепенной отмены налогов на средства, направляемые организациями на потребление, при одновременном усилении налоговой нагрузки на индивидуальные, особенно сверхвысокие, доходы и имущество физических лиц;

- введение на региональном уровне системы страхования заработной платы на случай неспособности работодателей выполнять обязательства по оплате труда. В регионах с высоким уровнем социальной напряженности необходимо контролировать процесс банкротств убыточных организаций, используя в случае необходимости механизм их целевой поддержки путем выдачи льготных кредитов на развитие производства, дотации на выплату минимальной заработной платы.

### **34.3. Особенности разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти РФ и субъектов РФ**

1. Некоторые особенности разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти РФ и субъектов РФ рассмотрим на примере *Хабаровского края*.

Помимо предметов ведения, установленных Конституцией РФ, к предметам *совместного ведения РФ и Хабаровского края* в финансовой сфере относятся:

1) реализация в районах Хабаровского края, приравненных к территориям Крайнего Севера, государственных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели федеральным бюджетом;

2) регулирование вопросов, связанных с добычей и переработкой, использованием драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них на территории Хабаровского края;

3) вопросы занятости населения Хабаровского края;

4) вопросы таможенной политики РФ на территории Хабаровского края, в том числе эффективное использование таможенных платежей и сборов, собираемых на территории Хабаровского края, для поддержки экспорта и развития внешнеэкономической и таможенной инфраструктуры.

Органы государственной власти РФ:

- разрабатывают с участием органов государственной власти Хабаровского края и утверждают федеральные целевые программы по структурной перестройке экономики Хабаровского края, восстановлению минерально-сырьевой базы, конверсии оборонных предприятий Хабаровского края;

- обеспечивают финансирование Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 гг. в объемах, установленных федеральным бюджетом;

- совместно с администрацией Хабаровского края определяют порядок использования таможенных платежей и сборов, собираемых на территории Хабаровского края, для поддержки экспорта и развития внешнеэкономической и таможенной инфраструктуры.

Органы государственной власти Хабаровского края:

- участвуют в реализации федеральных программ по развитию минерально-сырьевой базы, конверсии оборонных предприятий, структурной перестройке экономики;

- совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ, находящихся на Дальнем Востоке и в Забайкалье, участвуют в образовании фонда реконструкции и развития Дальнего Востока и Забайкалья.

Вопросы владения, пользования, распоряжения объектами, относящимися к государственной собственности Хабаровского края, регулируются краевыми правовыми актами в соответствии с федеральными законами. Отнесение объектов государственной собственности на территории Хабаровского края к объектам федеральной и краевой собственности, а также разграничение полномочий по управлению объектами федеральной собственности на территории Хабаровского края производятся отдельным соглашением. Разграничения природных ресурсов на территории Хабаровского края на природные ресурсы федерального и краевого значения производятся отдельным соглашением.

Хабаровский край самостоятельно устанавливает и вводит краевые налоги и сборы в соответствии с федеральными и краевыми законами. Состав и размеры доходов, поступающих в краевую и местные бюджеты в виде средств от федеральных налогов, определяются соглашением Правительства РФ и администрации Хабаровского края, если они прямо не установлены федеральным законом.

Хабаровский край совместно с федеральными органами государственной власти устанавливают особый правовой режим природопользования в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

Назначение и освобождение представителей федеральных органов в совете директоров акционерных обществ, имеющих федеральный пакет акций и расположенных на территории края, осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти края по представлению главы администрации края.

2. Особенности разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти рассмотрим на примере *Республики Саха (Якутия)*.

В ведении органов государственной власти Республики Саха (Якутия) находятся:

- 1) формирование и исполнение бюджета Республики Саха (Якутия), бюджетных и внебюджетных фондов Республики Саха (Якутия);
- 2) установление перечня и размеров ставок республиканских и местных налогов и сборов, включая льготы по соответствующим видам этих налогов и сборов, в соответствии с налоговым законодательством РФ;
- 3) формирование и использование республиканского фонда драгоценных металлов и драгоценных камней;
- 4) осуществление лицензирования и квотирования на территории Республики Саха (Якутия);
- 5) участие в осуществлении внешнеэкономических связей, заключение соглашений с субъектами других федераций, административно-территориальными единицами иностранных государств, а также министерствами и ведомствами иностранных государств в целом.

Исполнительные органы государственной власти РФ и исполнительные органы государственной власти Республики Саха (Якутия) соглашениями разграничивают полномочия исполнительных органов государственной власти по следующим предметам *совместного ведения*:

- решение вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, в том числе совместного использования ресурсов;
- разграничение государственной собственности, находящейся на территории Республики Саха (Якутия);
- решение общих вопросов воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, научные исследования в области истории, культуры народов и их языков;
- координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение, занятость населения и регулирование миграционных процессов;
- участие в установлении общих принципов налогообложения и сборов в РФ.

К совместному ведению РФ и Республики Саха (Якутия) относятся:

- формирование специальных целевых бюджетных и внебюджетных фондов в целях финансирования программ, осуществляемых совместно органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Саха (Якутия);

- реализация на территории Республики Саха (Якутия) государственных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели федеральным бюджетом;

- принятие мер по финансовому обеспечению досрочного завоза грузов в Республику Саха (Якутия), создание необходимых сезонных и межнавигационных запасов топлива, продовольствия и товаров народного потребления; координацию формирования федеральных государственных резервов, предназначенных для удовлетворения государственных нужд Республики Саха (Якутия);

- меры по восстановлению и развитию Северного морского пути, поддержка в создании международного банка реконструкции и развития Арктики;

- согласование объемов экспортных поставок драгоценных металлов, необработанных природных алмазов и других видов стратегического сырья, а также определение квот реализации этой продукции;

- создание свободных экономических зон.

3. К особенностям разграничения полномочий и ответственности между органами государственной власти РФ и органами государственной власти **Мурманской области** относятся:

1) *вопросы совместного проведения на территории Мурманской области эксперимента по реализации региональной модели стабилизации социально-экономического развития и переходу к устойчивому развитию для регионов Севера;*

2) вопросы владения, пользования и распоряжения минерально-сырьевыми, углеводородными, водными, биологическими и другими природными ресурсами на территории Мурманской области, вопросы освоения и рационального использования природных ресурсов в 200-мильной экономической зоне Баренцева моря РФ, а также установление квот на добычу и использование природных ресурсов;

3) участие в реализации таможенной политики РФ на территории Мурманской области в части эффективного использования таможенных сборов и платежей, собираемых на территории Мурманской области, для поддержки экспорта и развития внешнеэкономической и таможенной инфраструктуры РФ, а также вопросы создания и развития экономических зон.

Органы государственной власти РФ:

- обеспечивают финансирование и реализацию федеральных целевых программ на территории Мурманской области в части федеральных полномочий и в объемах, установленных федеральным бюджетом;

- обеспечивают реализацию государственных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели федеральным бюджетом;

- обеспечивают защиту интересов Мурманской области при решении вопросов владения, пользования и распоряжения минерально-сырьевыми, углеводородными, водными, биологическими и другими природными ресурсами на территории Мурманской области и в 200-мильной экономической зоне Баренцева моря РФ, а также при установлении квот на

добычу и использование природных ресурсов на территории Мурманской области и в 200-мильной экономической зоне Баренцева моря РФ;

- решают по предложению Мурманской области вопросы об образовании и функционировании на территории области свободных экономических зон;

- решают вопрос о проведении на территории Мурманской области эксперимента по разработке региональной модели стабилизации социально-экономического развития и переходу к устойчивому развитию для регионов Севера.

Органы государственной власти Мурманской области:

- разрабатывают и финансируют мероприятия по предоставлению дополнительных гарантий и компенсаций для хозяйствующих субъектов и лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях Мурманской области;

- обеспечивают соблюдение требований законодательства РФ вопросам формирования, хранения и использования запасов материальных ценностей государственного резерва, расположенных на территории Мурманской области;

- участвуют в создании свободных экономических зон на территории Мурманской области;

- обеспечивают проведение на территории Мурманской области эксперимента по разработке региональной модели стабилизации социально-экономического развития и переходу к устойчивому развитию для регионов Севера.

Финансирование федеральных расходов на территории Мурманской области может осуществляться через территориальные органы федерального казначейства по Мурманской области в соответствии с отдельным соглашением, в том числе за счет налоговых и иных платежей, взимаемых на территории области и подлежащих перечислению в федеральный бюджет.

#### **34.4. Двухсторонние соглашения**

Особую роль в бюджетном федерализме играют *двухсторонние соглашения*, заключаемые Правительством РФ и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, в области разграничения полномочий в вопросах бюджетной и налоговой политики.

##### ***Приведем примеры.***

1. Правительство РФ и администрация Иркутской области, заключили соглашение, руководствуясь Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Иркутской области и входящего в ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

Формирование бюджета Иркутской области, взаимоотношения между федеральным бюджетом и бюджетом Иркутской области регулируются законодательством РФ.

Правительство РФ ежегодно согласовывает с администрацией Иркутской области исходную базу для расчета проекта минимального бюджета Иркутской области по единой методике и обеспечивает

необходимыми доходными источниками в порядке, установленном законодательством РФ.

Правительство РФ разрабатывает государственные социальные стандарты и гарантирует их финансовое обеспечение путем передачи в бюджет Иркутской области отчислений от федеральных налогов и платежей, взимаемых на территории Иркутской области и подлежащих перечислению в федеральный бюджет. Виды и размер отчислений от федеральных налогов, передаваемых в бюджет области, устанавливаются федеральным законом.

Органы государственной власти области самостоятельно распределяют регулирующие доходы от федеральных налогов, закрепленные за Иркутской областью, между областным бюджетом и бюджетами органов местного самоуправления.

Расходы бюджета Иркутской области по финансированию социальных программ и мероприятий, осуществляемых в целях реализации требований законодательства РФ, в том числе расходы, связанные с предоставлением жилья федеральным государственным служащим, а также финансированием деятельности органов исполнительной власти Иркутской области по реализации полномочий территориальных подразделений органов государственной власти РФ, компенсируются бюджету области из средств федерального бюджета в пределах ассигнований, выделяемых на эти цели в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

Финансирование федеральных учреждений социальной сферы, находящихся на территории Иркутской области, федеральных целевых программ и мероприятий, реализуемых на территории области, осуществляется из средств федерального бюджета по реестрам Главного управления Федерального казначейства Минфина РФ через территориальное управление Федерального казначейства по Иркутской области за счет налоговых и других платежей, взимаемых на территории области и подлежащих перечислению в федеральный бюджет.

Финансирование федеральных целевых программ, реализуемых на территории Иркутской области, осуществляется через уполномоченные банки, определяемые Правительством РФ по представлению администрации Иркутской области.

Финансирование федеральных целевых программ, реализуемых на территории Иркутской области из средств федеральных внебюджетных фондов, осуществляется непосредственно через их территориальные подразделения (отделения), в том числе за счет сборов, взимаемых на территории области.

Доля средств, подлежащих передаче в федеральные внебюджетные фонды, устанавливается федеральным законом. Бюджеты территориальных подразделений (отделений) федеральных внебюджетных фондов утверждаются органом представительной власти Иркутской области.

2. Правительство РФ и администрация Нижегородской области заключили соглашение о разграничении полномочий в вопросах межбюджетных отношений в соответствии с Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Нижегородской области.

В соответствии с соглашением в целях ускорения расчетов между бюджетами и сокращения встречных финансовых потоков финансирование федеральных программ и организаций, расположенных на территории

Нижегородской области и финансируемых за счет средств федерального бюджета в пределах утвержденных лимитов и смет федеральных органов исполнительной власти через Главное управление Федерального казначейства Минфина РФ, осуществляется путем прямого перечисления сумм с расходного счета территориального управления федерального казначейства по Нижегородской области в пределах доходов федерального бюджета, собираемых на территории Нижегородской области.

3. Правительство РФ и Свердловской области заключили соглашение о разграничении полномочий в сфере денежно-кредитной политики.

Правительство РФ финансирует федеральные целевые программы, реализуемые на территории Свердловской области через уполномоченные банки, определяемые Правительством РФ по представлению Правительства Свердловской области.

Финансирование федеральных учреждений социальной сферы, находящихся на территории области, и федеральных программ социального характера, реализуемых в Свердловской области, осуществляется за счет налоговых средств, взимаемых на территории области и подлежащих перечислению в федеральный бюджет через территориальное управление Федерального казначейства по Свердловской области по представлению Правительства области.

Финансирование федеральных программ, реализуемых на территории Свердловской области, из средств федеральных внебюджетных фондов осуществляется непосредственно через территориальные внебюджетные фонды области за счет сборов, взимаемых на ее территории в соответствии с годовыми бюджетами фондов, принимаемых органами государственной власти области. Управление территориальными внебюджетными фондами области осуществляется правлениями фондов в соответствии с федеральными и областными законами.

#### **34.5. Особенности финансов субъектов РФ, вытекающие из их уставов**

Рассмотрим некоторые *особенности финансов вытекающие из Устава Московской области.*

Так, в соответствии с Уставом Московской области экономическую основу ее развития составляют областная собственность, собственность РФ, муниципальная и другая собственность, трудовые ресурсы, служащие социально-экономическому развитию области.

Экономическую основу деятельности органов государственной власти области составляют: налоги, сборы и платежи, поступающие в областной бюджет, областные внебюджетные и валютные фонды области; доходы от использования областной собственности; доходы, поступающие от других источников.

В собственности области находятся имущество органов государственной власти области, средства областного бюджета, областных внебюджетных и валютных фондов, другое имущество, а также земля и другие природные ресурсы на территории области, не находящиеся в государственной федеральной, муниципальной и частной собственности.

В собственности области находятся также коммерческие и некоммерческие организации, имущественные комплексы, отдельные средства производства промышленности, транспорта, связи, топливно-

энергетического и агропромышленного комплексов, других отраслей, учреждения и объекты социально-культурной сферы, культурные и исторические ценности, ценные бумаги и другое имущество, необходимое для решения задач, стоящих перед органами государственной власти области.

Финансовые ресурсы области составляют средства консолидированного бюджета области, областных и местных внебюджетных и валютных фондов, финансовых и кредитных ресурсов организаций и их подразделений, граждан, других юридических и физических лиц, средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов и другие финансовые ресурсы, поступающие на территорию области.

Финансовые ресурсы, находящиеся в распоряжении органов государственной власти области, включают в себя средства областного бюджета, областные внебюджетные и валютные фонды.

Финансовые ресурсы, находящиеся в распоряжении органов государственной власти области, могут на договорной основе объединяться с финансовыми ресурсами других субъектов РФ и муниципальных образований, с финансовыми ресурсами юридических и физических лиц, в том числе иностранных, для финансирования совместных программ социально-экономического развития.

Органы государственной власти области используют ассигнования из федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов, а также заемные средства.

*Бюджетная система* области представляет собой основанную на экономических отношениях и законодательстве совокупность областного бюджета, местных бюджетов и взаимодействие между ними.

Областной бюджет — это форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти области. Областные внебюджетные и валютные фонды представляют собой часть областных финансовых ресурсов, имеющую самостоятельные источники формирования и целевое направление использования. Порядок формирования, управления и контроля за использованием областных внебюджетных и валютных фондов определяется соответствующим законом области. Порядок консолидации областных внебюджетных и валютных фондов в составе областного бюджета также устанавливается областным законом.

При принятии органами государственной власти области решений, повлекших за собой увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов или местных внебюджетных и валютных фондов, ущерб соответствующему муниципальному образованию возмещается за счет средств областного бюджета или областных внебюджетных и валютных фондов.

*Налоговая система* области представляет собой основанную на общих принципах налогообложения и сборов совокупность федеральных, областных и местных налогов и сборов, порядок их введения, уплаты и отмены, предоставления налоговых льгот, распределения налоговых платежей между бюджетами разного уровня.

Налоговая система области формируется в соответствии с законодательством РФ, Московской области и нормативными правовыми актами муниципальных образований области.

В соответствии с законом Московской области средства областного бюджета, областных внебюджетных и валютных фондов, другая областная собственность используются для формирования уставного капитала кредитных организаций.

Экономическую основу развития местного самоуправления в области составляют собственность РФ, собственность области, муниципальная и другая собственность, трудовые ресурсы, служащие экономическому и социальному развитию муниципальных образований области.

Экономическую основу деятельности органов местного самоуправления области составляют:

- налоги, сборы и платежи, поступающие в местные бюджеты, местные внебюджетные и валютные фонды соответствующих муниципальных образований;
- доходы, поступающие от использования муниципальной собственности;
- доходы, поступающие от других источников.

Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

При принятии органами государственной власти области решений, повлекших за собой увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов или местных внебюджетных и валютных фондов, органы местного самоуправления вправе требовать возмещения ущерба за счет средств областного бюджета или областных внебюджетных и валютных фондов.

*Самостоятельность бюджетов муниципальных образований гарантируется:*

- 1) наличием собственных бюджетных доходов;
- 2) правом определять направления использования и расходования средств, поступающих в местный бюджет, внебюджетные и валютные фонды, кроме случаев, установленных законодательными актами;
- 3) запретом в процессе межбюджетного регулирования на изъятие и на зачет средств местных бюджетов, образующихся за счет превышения доходов над расходами по итогам финансового года.

Органы государственной власти области создают условия для сбалансированности бюджетов муниципальных образований. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти Московской области обеспечивают муниципальным образованиям доходы бюджетов путем закрепления доходных источников для покрытия минимально закрепленных расходов местных бюджетов, которые устанавливаются законами области на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

#### **34.6. Принципы формирования бюджетов субъектов РФ**

Особенности и принципы формирования бюджета субъекта РФ рассмотрим на примере *Московской области*.

*Доходы бюджета* Московской области формируются за счет:

1) поступления налоговых и неналоговых платежей в соответствии с действующим законодательством на основе прогноза социально-экономического развития Московской области на соответствующий год, в том числе оценки ожидаемых поступлений доходов в базовом году и применения индексов оптовых цен материального производства и потребительских цен, а также нормативов зачисления в бюджет Московской области регулирующих источников доходов в соответствии с проектом соответствующего федерального закона;

2) средств федерального бюджета из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

По каждому муниципальному образованию применяются индивидуальные нормативы зачисления в местные бюджеты регулирующих источников доходов с целью наиболее полного обеспечения минимально необходимых расходов местных бюджетов собственными источниками доходов.

*Расходы областного бюджета* разделяются на расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и бюджет развития. В *бюджет развития* включаются ассигнования на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности, затраты на капитальные вложения и другие затраты, связанные с расширенным воспроизводством. В *бюджет текущих расходов* включаются расходы, не вошедшие в бюджет развития.

Расходы проекта бюджета Московской области определяются по единой методике счета для бюджетов всех уровней исходя из:

- прогноза показателей по сети, штатам и контингентам учреждений бюджетной сферы на начало планируемого периода и прогноза их изменений;
- действующих цен на товары, работы, услуги материального производства и потребительского рынка, а также прогнозируемых индексов их изменения.

Рассчитанные по единой методике расходы принимаются для включения в проекты областного и муниципальных бюджетов.

Администрация Московской области вносит в Московскую областную Думу перечень расходов на объекты и мероприятия, финансирование которых должно быть произведено из областного бюджета, но не обеспечено соответствующими источниками доходов.

Расходы областного бюджета в проекте закона об областном бюджете представляются:

1) в разрезе разделов и подразделов в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов РФ, по которым прогнозируемая сумма составляет не менее 100 млн. руб., по каждому разделу и подразделу показывается отдельно сумма защищенных и сумма незащищенных статей;

2) в разрезе министерств и ведомств в соответствии с ведомственной классификацией Московской области по каждому министерству и ведомству показывается отдельно сумма защищенных и сумма незащищенных статей.

Администрация области представляет областной Думе предложения по привлечению в областной бюджет дополнительных источников финансирования дефицита областного бюджета в соответствии с классификацией источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ.

Одновременно с проектом закона об областном бюджете администрация области вносит в областную Думу для утверждения смету доходов и расходов фондов денежных средств, консолидированных в бюджете.

Администрация области представляет областной Думе в виде информации к проекту закона об областном бюджете расшифровку долга области по формам долговых обязательств на:

- областные займы, выпускаемые Правительством области от имени области;
- кредиты, полученные Правительством области, органами государственной власти области и учреждениями, находящимися в собственности области;
- другие долговые обязательства, гарантированные Правительством области от имени области.

К проекту закона об областном бюджете прилагается перечень гарантий, выданных Правительством области с указанием сумм и сроков действия.

В проекте закона об областном бюджете отдельной статьей определяется перечень областных целевых программ социально-экономического развития области с указанием объемов финансирования каждой программы. Расшифровки каждой программы по объектам, сгруппированным по субъектам местного самоуправления и мероприятиям с указанием объемов финансирования по каждой строке, являются приложениями к каждой целевой программе.

В Московской области установлена система стимулирования муниципальных образований. Для этого в областном бюджете формируется специальный фонд.

Для нормального функционирования государственных финансов большое значение имеет выбор кредитных организаций, обслуживающих финансовые ресурсы, находящиеся в областной собственности.

### **34.7. Уполномоченные региональные банки**

Рассмотрим *порядок регулирования отношений, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти Московской области и кредитных организаций*, претендующих на участие или участвующих в обслуживании областных финансовых ресурсов, включая средства областного бюджета, областных внебюджетных и валютных фондов, другие финансовые ресурсы, поступающие в распоряжение органов государственной власти Московской области, а также финансовые ресурсы организаций, находящихся в собственности Московской области.

К *уполномоченным банкам* Московской области относятся банки, которые на долговременной договорной основе имеют право и обязанность осуществлять в совокупности следующие функции:

- 1) расчетно-кассовое обслуживание областных финансовых ресурсов на основании соответствующего договора;
- 2) банковский контроль за целевым использованием областных финансовых ресурсов;
- 3) другие функции, предусмотренные соответствующим договором.

Уполномоченные банки принимают участие в разработке приоритетных направлений кредитной и инвестиционной деятельности,

проводимой органами государственной власти области, а также в работе над нормативными правовыми актами области, регулирующими вопросы обслуживания областных финансовых ресурсов. *Договор* на выполнение функций уполномоченного банка определяет:

- срок, на который кредитная организация наделяется соответствующим статусом;
- сроки осуществления банковских операций с областными финансовыми ресурсами;
- порядок уплаты и механизм расчета размера процентов по остаткам средств областного бюджета, порядок и сроки перечисления денежных средств, составляющих проценты по остаткам средств областного бюджета;
- порядок и условия использования временно свободных областных финансовых ресурсов;
- порядок, формы и сроки представления отчетности кредитной организацией;
- меры ответственности кредитной организации за ненадлежащее осуществление функций;
- отдельный учет по банковским операциям, осуществляемым с областными финансовыми ресурсами;
- механизм компенсации убытков, понесенных сторонами в результате досрочного расторжения договора на выполнение функций;
- порядок создания и условия деятельности наблюдательных комитетов;
- *срок, на который возможна пролонгация договора на выполнение функций;*
- другие условия.

Областные финансовые ресурсы размещаются в уполномоченных банках Московской области. Органы государственной власти области, организации, находящиеся в областной собственности, открывают счета в уполномоченных банках в части собственных финансовых ресурсов.

Средства, поступающие в бюджеты муниципальных образований, кроме дотаций, в качестве финансовой помощи из областного бюджета, а также средства, поступающие на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий органов государственной власти области, перечисляются на отдельный счет муниципального образования в определяемой губернатором Московской области кредитной организации из числа наделенных статусом уполномоченного банка.

Уполномоченные банки направляют отчеты об обслуживании областных финансовых ресурсов в порядке, форме и сроки, определенные договором на выполнение функций, в администрацию области. На основании таких отчетов администрация ежеквартально составляет сводные отчеты об обслуживании областных финансовых ресурсов. Сводные отчеты об обслуживании областных финансовых ресурсов ежеквартально направляются в Московскую областную Думу.

Администрация области составляет годовой сводный отчет об обслуживании областных финансовых ресурсов, направляемый в Московскую областную Думу.

Контроль за деятельностью уполномоченных банков в части обслуживания областных финансовых ресурсов осуществляется Московской

областной Думой, а также по поручению губернатора органами исполнительной государственной власти области.

#### **34.8. Регулирование задолженности субъектов РФ перед федеральным бюджетом**

В условиях финансового кризиса объективно существуют условия, способствующие возникновению задолженности как федерального бюджета перед бюджетами субъектов РФ, так и субъектов РФ перед Федерацией.

Задолженность субъектов РФ перед федеральным бюджетом возникает в случае предоставления кредита и несвоевременного его погашения. В этом случае возникает государственный долг субъекта РФ перед Федерацией. Для оформления долга возможно использование *государственных ценных бумаг*. Такой механизм был реализован применительно к товарному кредиту, предоставленному в 1996 г. на поставку горюче-смазочных материалов и комбикормов сельскохозяйственным товаропроизводителям.

Задолженность субъектов РФ по не погашенной до 20 марта 1997 г. бюджетной ссуде переоформляется с их согласия в ценные бумаги субъектов РФ для последующей реализации их по рыночной стоимости.

Сумма задолженности после сверки, произведенной Минфином РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ, была определена по состоянию на 20 марта 1997 г. без учета штрафных санкций, предусмотренных соглашениями о предоставлении бюджетной ссуды субъектам РФ под товарный кредит на поставку горюче-смазочных материалов сельскохозяйственным товаропроизводителям, мазута сахарным заводам и комбикормов птицеводческим предприятиям в 1996 г., начисленных на задолженность по ссуде после 1 января 1997 г.

Оформление задолженности федеральному бюджету было произведено на основании законодательного акта об осуществлении органом исполнительной власти субъекта РФ эмиссии облигаций на сумму задолженности федеральному бюджету, основных условиях эмиссии облигаций и расходах бюджета субъекта РФ по погашению и обслуживанию облигаций.

Субъект РФ, принявший решение о погашении задолженности федеральному бюджету по товарному кредиту своими облигациями, заключил с Минфином РФ соответствующее соглашение об этом.

В решении об осуществлении эмиссии облигаций и в проспекте эмиссии предусматривались следующие условия эмиссии:

- номинальная стоимость облигации устанавливалась в размере 10 млн. руб.;
- облигации выпущены с купонным доходом в размере 10% годовых;
- суммарный объем эмиссии облигаций по каждому субъекту РФ и каждому траншу кратен 10 млн. руб. по номинальной стоимости облигации;
- срок обращения облигации не более 3 лет;
- облигации выпускаются равными траншами и подлежат равномерному погашению в течение 3 лет за счет средств, предусматриваемых на эти цели в бюджетах субъектов РФ на соответствующий год;
- при погашении субъектами РФ задолженности федеральному бюджету по товарному кредиту облигациями субъектов РФ в расчет

принимается номинальная стоимость облигации независимо от цены ее последующей реализации;

- возможность досрочного выкупа облигаций за счет предусматриваемых в бюджете субъектов РФ средств на их погашение;
- сведения о депозитарии и обслуживании облигаций.

В соглашении между Минфином РФ и исполнительными органами власти предусмотрены следующие положения:

1) облигации субъектов РФ выпущены в бездокументарной форме с депонированием в депозитарии на основании депозитарного договора;

2) погашение задолженности субъекта РФ федеральному бюджету облигациями субъекта РФ осуществляется в недельный срок после регистрации эмиссии путем передачи облигаций, в собственность РФ в лице Минфина РФ, что подтверждается выпиской со счетов депо в уполномоченных депозитариях;

3) при погашении задолженности в расчет принимается номинальная стоимость облигации независимо от цены ее последующей реализации Минфином РФ;

4) заключение субъектом РФ договора об обслуживании эмиссии облигаций с кредитной организацией из числа уполномоченных Правительством РФ банков-агентов;

5) определение порядка списания Главным управлением федерального казначейства Минфина РФ задолженности субъекта РФ федеральному бюджету после передачи облигаций Минфину РФ в погашение этой задолженности.

Минфин РФ после получения облигаций субъектов РФ в счет погашения задолженности осуществлял продажу облигаций на аукционе и в режиме текущих продаж.

Облигации продавались потенциальным инвесторам без ограничений и каких-либо дополнительных условий. Минфин РФ устанавливал нижний предел цены размещения облигаций для каждого транша, а также для облигаций отдельных субъектов РФ.

Средства, вырученные от продажи облигаций на аукционе, зачислялись в специальный фонд для кредитования организаций агропромышленного комплекса на льготных условиях. Размер средств специального фонда уменьшался на сумму дисконта, образовавшуюся при продаже облигаций в режиме текущих продаж.

Минфин РФ утвердил Порядок определения нижнего предела цен на облигации субъектов РФ, переданные в собственность РФ.

При продаже облигаций от имени Минфина РФ торговый агент предоставляет информацию о находящихся в обращении выпусках облигаций, имеющих сроки погашения, приблизительно равные срокам погашения облигаций, переданных в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 г. Цены на облигации устанавливаются с учетом текущих рыночных цен на облигации соответствующих субъектов РФ, находящихся в обращении, а также текущих цен государственных ценных бумаг РФ. Минимальная цена облигаций устанавливается индивидуально для облигаций каждого выпуска. Нижний предел цен, по которым продаются облигации, пересматривается еженедельно.

Минимальная цена облигаций, продаваемых в режиме текущих торгов, устанавливается на текущую неделю на уровне, определенном для продажи

на организованном рынке. Текущие продажи не осуществляются по ценам ниже средневзвешенных по соответствующему торговому дню на организованном рынке. Одновременно с установлением нижней границы цены продаж облигаций устанавливается минимальный лимит выручки на будущую неделю от продажи облигаций и перечисления средств от этой продажи в доход федерального бюджета.

Количество и виды облигаций по каждому субъекту РФ, выставяемые на торги, определяются еженедельно в соответствии с информацией о наличии на счете Минфина РФ облигаций субъектов РФ, представляемой Главным управлением федерального казначейства.

В качестве механизма урегулирования задолженности между Федерацией и субъектом РФ применяется также передача субъектам РФ находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ, образованных в процессе приватизации.

Правительство РФ по согласованию с субъектами РФ проводит зачет стоимости таких акций, как поступлений средств от приватизации и расходов федерального бюджета по взаимным расчетам и другим передаваемым в бюджеты субъектов РФ средствам в объеме, установленном в федеральном бюджете.

Правительство РФ утверждает перечень предполагаемых к передаче субъектам РФ акций, порядок определения стоимости передаваемых акций, порядок передачи субъектам РФ находящихся в федеральной собственности и подлежащих продаже акций.

Согласованные с федеральными органами исполнительной власти предложения уполномоченных органов государственной власти субъектов РФ о передаче акций с зачетом их стоимости как поступлений средств от приватизации и расходов федерального бюджета по взаимным расчетам и другим передаваемым в бюджеты субъектов РФ средствам направляются в Мингосимущества РФ сведения о наименовании акционерного общества; проспект эмиссии акций; стоимость акций; сведения о задолженности федерального бюджета, в зачет которой передаются акции субъекту РФ.

В процессе рассмотрения предложений устанавливается размер задолженности федерального бюджета по взаимным расчетам и другим передаваемым в бюджет соответствующего субъекта РФ средствам, согласовывается с уполномоченным органом субъекта РФ перечень акций акционерных обществ, подлежащих передаче, определяется их стоимость, которая не может быть ниже стоимости соответствующих акций, складывающейся на фондовом рынке. Если уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ не согласен со стоимостью акций акционерного общества, предлагаемых ему для передачи, такие акции исключаются из перечня акций, подлежащих передаче этому субъекту РФ.

Непосредственная передача акций оформляется подписанием двустороннего *акта приема-передачи* между уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ и держателем акций, который обеспечивает регистрацию перехода прав на передаваемые акции в реестре акционерного общества.

Минфин РФ определяет с участием Министерства по налогам и сборам РФ и уполномоченного органа государственной власти субъекта РФ порядок взаимозачета согласованной стоимости передаваемых акций как поступлений средств от приватизации и расходов федерального бюджета по

взаимным расчетам и другим передаваемым в бюджет этого субъекта РФ средствам и обеспечивает этот взаимозачет.

Например, по предложению Правительства РФ и администрации *Архангельской области* была произведена передача Архангельской области находящихся в федеральной собственности и подлежащих продаже акций акционерного общества «Архангельскгеолдобыча» в размере 23,5%. Правительство РФ осуществило передачу акций с зачетом средств, направляемых в бюджет Архангельской области, как поступлений от приватизации и расходов федерального бюджета по финансированию строительства газопровода Нюксеница — Архангельск.

Другой пример. После принятия предложения Правительства РФ и Правительства *Удмуртской Республики* об исключении акционерного общества «Удмуртнефтепродукт» из перечня акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже, было принято решение о досрочном прекращении закрепления в федеральной собственности 38% акций акционерного общества «Удмуртнефтепродукт» и о передаче этих акций Удмуртской Республике.

Правительство РФ осуществило передачу акций с зачетом их стоимости как средств от приватизации и средств федерального бюджета, причитающихся Удмуртской Республике в 1997 г. из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

### **34.9. Межрегиональные ассоциации**

Во взаимодействии финансов отдельных субъектов РФ все большую роль играют ***межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия.***

В настоящее время созданы следующие ассоциации:

- Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение»;
- Ассоциация экономического взаимодействия территорий Северо-Запада РФ («Северо-Запад»);
- Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов РФ Центральной России («Центральная Россия»);
- Ассоциация экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного региона РФ («Черноземье»);
- Ассоциация «Большая Волга» по экономическому взаимодействию республик и областей Поволжского региона РФ;
- Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа («Северный Кавказ»);
- Ассоциация экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона («Уральская»);
- Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов РФ Дальнего Востока и Забайкалья;
- Межрегиональная ассоциация «Арктическое соглашение».

Ассоциации являются некоммерческими организациями, создаваемыми с целью координации взаимных усилий по социально-экономическому развитию регионов, наиболее полной реализации

преимуществ регионального разделения труда, консолидации финансового потенциала.

Ассоциации экономического взаимодействия образуются органами представительной или исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления для решения региональных, межрегиональных и местных экономических и социальных задач в рамках совместно принятых соглашений, программ и проектов.

Основными *задачами* ассоциаций являются:

1) создание условий для эффективного взаимодействия субъектов РФ в вопросах социально-экономического развития территорий на основе объединения материально-финансовых ресурсов для проведения мероприятий, представляющих общий интерес;

2) координация совместной деятельности субъектов РФ по вопросам, представляющим взаимный интерес;

3) координация деятельности органов местного самоуправления в целях осуществления своих прав и интересов;

4) проведение согласованных мероприятий по стабилизации экономического положения и социальной защите населения;

5) принятие совместных решений по разработке и реализации региональных, межрегиональных или местных программ и проектов по проблемам, входящим в компетенцию субъектов РФ и органов местного самоуправления, и создание необходимых для этого финансовых источников и материальных ресурсов за счет использования промышленного, научно-технического потенциала учредителей ассоциаций, предпринимательской деятельности структур, создаваемых ассоциациями в этих целях;

6) взаимодействие с центральными органами федеральной исполнительной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ по вопросам экономической реформы, расширения возможностей субъектов РФ по скоординированному использованию их экономических потенциалов и формирование единого экономического пространства в рамках РФ;

7) подготовка предложений и участие в разработке проектов законодательных актов по вопросам экономической реформы, совершенствования региональной политики и системы управления государственным производственным сектором;

8) подготовка рекомендаций и осуществление совместно с соответствующими органами министерств и ведомств РФ на местах, органами представительной и исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления организационных мероприятий по реализации федеральных программ и проектов, а также региональных, межрегиональных и местных соглашений и программ др.

Учредителями межрегиональных ассоциаций являются органы государственной власти и управления субъектов РФ или органы местного самоуправления. Права ассоциаций определяются в пределах полномочий, делегированных им учредителями.

Ассоциация обладает правами юридического лица. Она не отмечает за формирование бюджетов учредителей и их исполнение.

Так, ассоциация «Арктическое соглашение» образована для согласованной и совместной деятельности в области экономического

взаимодействия для решения социально-экономических проблем территорий и участия в разработке и реализации федеральных программ совместно с органами государственной власти РФ. Ассоциация осуществляет межрегиональную координационную деятельность.

Основная форма деятельности ассоциации — разработка и реализация региональных, межрегиональных или местных программ и проектов. Для обеспечения деятельности ассоциации создан уставный фонд за счет взносов учредителей. Денежные средства ассоциации в рублях и инвалюте образуются также за счет кредитов банков, других источников, а также имущества, приобретенного на собственные средства. Фонд ассоциации состоит из уставного фонда, фонда реализации межрегиональных и региональных проектов ассоциации, фонда текущих расходов и других фондов, создаваемых ассоциацией, а также необходимых для ее деятельности материальных и финансовых ресурсов.

#### **34.10. Классификация субъектов РФ**

Особо следует отметить фактор неоднородности субъектов РФ, отражающий глубину кризисных явлений в экономике и социальной сфере региона, перспективы его дальнейшего развития и основные направления государственной поддержки.

Рассмотрим три типа классификации субъектов РФ.

Согласно существующей точке зрения субъекты РФ могут быть классифицированы по принципу *типологизации*. Выделяют *восемь групп субъектов РФ*.

1. *Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Белгородская, Вологодская, Липецкая, Нижегородская, Самарская, Свердловская и Челябинская области*. Это субъекты с достаточно диверсифицированной структурой производства. Их отличает наименьший спад производства в последние годы. Спрос на продукцию основных отраслей, на которых специализируются эти субъекты РФ, остается относительно высоким. Перспективы выхода из кризиса и перехода к стабилизации производства с ориентацией на развитие конкурентноспособных секторов экономики и отраслей специализации у этих субъектов РФ наиболее благоприятны.

2. *Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Красноярский край, Иркутская, Кемеровская, Магаданская, Омская, Оренбургская, Томская и Тюменская области*. Для данной группы характерны высокие показатели производства продукции на душу населения и меньший спад производства. Это обусловлено экспортной ориентацией сырьевых отраслей. Неустойчивость конъюнктуры внешнего рынка, высокая капиталоемкость отраслей специализации и острая потребность в значительных инвестициях вызывают нестабильность экономической ситуации в этих регионах. Кроме того, ориентация отраслей специализации исключительно на внешний рынок способствует автономизации их развития, что усугубляет кризисное состояние других отраслей и разрушение региональных хозяйственных комплексов.

Для субъектов РФ, входящих в эту группу, характерны высокий уровень безработицы, значительный разрыв в уровне доходов занятых в отраслях специализации и других секторах экономики. Перспективы экономического роста для данной группы регионов оцениваются менее высоко, чем для первой группы субъектов РФ.

3. *Владимирская, Ивановская, Курская, Московская, Смоленская, Тульская, Ульяновская и Ярославская области.* Эти субъекты РФ в последние годы располагали высоким производственным потенциалом, развитой инфраструктурой и квалифицированными кадрами. Они отличаются высокой степенью хозяйственной освоенности территории, потенциально высокой емкостью региональных рынков продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления. В этих регионах сконцентрированы отрасли гражданского машиностроения и легкой промышленности, т.е. производств, ориентированных на конечное потребление и наиболее подверженных кризисному спаду. Эти регионы располагают относительно благоприятными условиями для инвестиций.

4. *Республика Карелия, Архангельская, Волгоградская, Воронежская, Калужская, Камчатская, Костромская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Новосибирская, Орловская, Пензенская, Пермская, Рязанская, Сахалинская, Тверская области и город Санкт-Петербург.* Меры государственного регулирования в отношении данной группы могут носить в основном универсальный характер и быть направлены на разрешение присущих всему народно-хозяйственному комплексу страны кризисных проблем и интеграцию региональных хозяйственных комплексов.

5. *Краснодарский, Ставропольский края и Ростовская область.* В нее объединены три важнейшие сельскохозяйственных субъекта РФ. В этих регионах имел место опережающий спад в отраслях специализации — сельском хозяйстве и сельскохозяйственном машиностроении, что в сочетании с неблагоприятной ценовой динамикой обусловило существенное ухудшение их экономического положения. В то же время имеющийся высокий потенциал пищевой промышленности определил их относительную устойчивость к кризису. Эти регионы располагают также лучшими потенциальными условиями для эффективного сельскохозяйственного производства.

6. *Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Удмуртская Республика и Чувашская Республика, Хабаровский край, Брянская, Кировская, Курганская, Псковская и Саратовская области.* Значительную долю в их отраслевой структуре ранее занимал военно-промышленный комплекс. В результате резкого падения спроса на продукцию ВПК они оказались подвержены наиболее глубокой депрессии. Высокий спад производства сочетается здесь с высоким уровнем безработицы и низким спросом на рабочую силу.

В результате возможность компенсации спада производства в отраслях ВПК развитием других отраслей крайне ограничена. Значительная доля инвестиций, необходимых для поддержки этих регионов, сохранения высокотехнологичных производств, требует прямого целевого финансирования из федерального бюджета.

7. *Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Калмыкия, Республика Тыва, Алтайский и Приморский края, Амурская, Астраханская, Калининградская, Тамбовская и Читинская области.* Эти субъекты РФ одновременно попадают как в разряд подверженных наиболее глубокой депрессии, так и в разряд отсталых по уровню социально-экономического развития. Собственный финансовый потенциал для активизации инвестиционной деятельности и выхода из кризиса у регионов этой группы

чрезвычайно низок. Эту группу отличают не только наиболее ограниченные возможности инвестирования, но и невозможность экономического подъема без целевой государственной поддержки.

8. *Республика Адыгея, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика.* Все они входят как в число наиболее подверженных глубокой депрессии регионов, так и в разряд наиболее отсталых.

Сложившееся здесь социально-экономическое положение определяется возможностями государственного регулирования острейших межнациональных проблем.

Город Москва не включен ни в одну из классификационных групп, так как факторы, определяющие состояние и перспективы его социально-экономического развития, в основном уникальны, что требует их индивидуального рассмотрения.

Проведенная социально-экономическая типологизация субъектов РФ позволяет прийти к выводу о необходимости осуществления комплекса специальных мер государственного регулирования, направленных на активизацию внутренних источников экономического роста. При этом меры государственной поддержки в отношении отдельных групп регионов должны быть ориентированы на ограниченный временной период их использования и динамичность круга объектов их приложения.

Кроме того, существует классификация субъектов РФ по *степени наполнения доходной части их бюджетов* исходя из принятой налоговой политики. Различают в основном три категории субъектов РФ по характеру формирования доходной базы бюджетов:

- регионы-доноры;
- регионы-реципиенты;
- кризисные регионы.

Третья классификация субъектов РФ используется при выделении трансфертов из федерального бюджета и учитывает главным образом *факторы, непосредственно влияющие на доходы и расходы бюджетов субъектов РФ.* Все субъекты делятся на три группы.

1. Регионы, полностью расположенные в районах Крайнего Севера, а также Ханты-Мансийский автономный округ, приравненный к этим районам и имеющий высокий душевой бюджетный доход, а также относительно высокие душевые бюджетные расходы.

2. Некоторые регионы, относящиеся к районам Крайнего Севера, но не имеющие комплекса перечисленных факторов, регионы с районами Крайнего Севера и приравненными к ним местностями. В эту группу также включены субъекты РФ, ранее относившиеся к указанным регионам.

3. Регионы, не вошедшие в первую и вторую группы.

### **34.11. Особенности бюджетов субъектов РФ**

Рассмотрим особенности бюджетов субъектов РФ, относящихся к различным классификационным группам по формированию бюджетов.

1. *Архангельская область* относится ко второй классификационной группе. На 1997 г. областной бюджет по доходам был утвержден в сумме 1395,7 млрд. руб., по расходам — 1465,7 млрд. руб. и с предельным размером дефицита 70 млрд. руб.

Источниками покрытия дефицита областного бюджета были определены: выпуск простых расчетных векселей администрации области; ссуды из федерального бюджета, кредиты банков; доходы от выпуска областных налоговых обязательств.

На покрытие дефицита областного бюджета предусматривалось направить по каждому из источников покрытия не более 50% от общей суммы дефицита.

В областном бюджете консолидированы средства территориального дорожного фонда и экологического фонда.

Зачисление налогов в бюджет области предусматривалось по следующим ставкам:

- налог на прибыль предприятий и организаций — 22%;
- налог на прибыль предприятий и организаций, налог на прибыль бирж, брокерских контор, банков и иных кредитных организаций, страховщиков — 30%;
- налог на доходы видеосалонов (от видеопоза), от проката видео- и аудиокассет, а также от записи на них — 70%;
- налог на доходы казино, иных игорных домов (мест) и другого игорного бизнеса — 90%;
- налог на имущество предприятий лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, объемы производства по основным видам деятельности которых составляют не менее 70% — 0,6%;
- налог на имущество предприятий по остальным отраслям и видам деятельности — 1,2%;
- единый налог для субъектов малого предпринимательства, применяющих упрощенную систему налогообложения;
- от валовой выручки (дохода) — 6,67%.

Годовая стоимость патента для малых предприятий, применяющих упрощенную систему налогообложения, — сорок минимальных размеров оплаты труда.

В областном бюджете учитывались:

<b>Доходы</b>	<i>млн. руб.</i>
Налог на прибыль	130358
Транспортный налог	22021
Сбор на нужды образовательных учреждений, взимаемый с юридических лиц	8007
Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории РФ, и услуги	137821
Акцизы	15015
Специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства	964
Лицензионный сбор за право производства, хранения, розлив и оптовую реализацию алкогольной продукции	3142
Налог на имущество	90307
Плата за недра	25667
Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	3815
Поступления сумм от централизации земельного налога	11391
Поступления от приватизации предприятий, находящихся в государственной и муниципальной собственности	4319

Прочие неналоговые доходы	165776
Возврат бюджетных ссуд	84000
Поступления в областной фонд финансовой поддержки завоза грузов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности	207000
Финансовая помощь из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ	566022
Поступления в валютный фонд администрации области	4050
Территориальный дорожный фонд	511200
Экологический фонд	6400
<b>Расходы</b>	
	<i>млн. руб.</i>
Государственное управление	33924
Мобилизационные мощности	3574
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	82944
Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса	500
Промышленность, энергетика и строительство	7338
Сельское хозяйство и рыболовство	76212
Охрана окружающей среды	919
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	50631
Расходы на реализацию законов «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в РФ»	28610
Областной фонд развития и поддержки малого предпринимательства	1000
Жилищно-коммунальное хозяйство	33371
Мобилизационная подготовка и гражданская оборона	2308
Образование	63875
Культура и искусство	28567
Средства массовой информации	4546
Здравоохранение	249333
Физическая культура и спорт	1000
Социальная политика	360472
Обслуживание государственного долга	50345
В том числе:	
Долг территориального отделения фонда обязательного медицинского страхования	27000
Прочие расходы	324766
В том числе:	
Целевой бюджетный фонд финансовой поддержки регионов	79116
Областной фонд финансовой поддержки завоза грузов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности	175000
Финансовая помощь бюджетам городов и районов на реализацию федеральных законов «О ветеранах» и «О социальной поддержке инвалидов в РФ»	54000
Расходы валютного фонда	4050
Итого бюджет текущих расходов	1378675
Промышленность, энергетика и строительство	82000
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	5000
Итого бюджет развития	87000

Всего по бюджету	1465675
Кроме того, расходы целевых бюджетных фондов	
Из них:	
Территориальный дорожный фонд	591600
Экологический фонд	6400

В соответствии с законом об областном бюджете целевой бюджетный фонд финансовой поддержки регионов формируется за счет 16,286% от фактических поступлений финансовой помощи из федерального бюджета, за исключением сумм, направляемых бюджетам городов и районов в виде финансовой помощи.

В целях обеспечения защиты интересов областного бюджета и полноты мобилизации в нем финансовых ресурсов администрация области в случаях нарушения отдельными регионами области установленного порядка зачисления налогов и других доходов и областной бюджет применяет к ним следующие санкции: приостанавливает финансирование из областного бюджета областных программ и мероприятий, осуществляемых на территориях соответствующих районов и городов области, а также передачу средств по взаимным расчетам, трансфертам, бюджетным ссудам и кредитам; регулирует с учетом объемов незаконно оставляемых в бюджетах районов и городов налогов и других доходов областного бюджета размеры предоставляемых им кредитных ресурсов, взаимных расчетов, трансфертов, дотаций и компенсаций.

К *защищенным статьям* текущих расходов областного бюджета отнесены: заработная плата с учетом взносов в государственные внебюджетные фонды, компенсационные выплаты семьям с детьми, питание, медикаменты, стипендии учащимся средних специальных учебных заведений.

При снижении поступлений доходов в областной бюджет в сравнении с утвержденными законом размерами более чем на 10% и при обоснованном прогнозе их дальнейшего снижения администрация области принимает решение о введении секвестра на утвержденные бюджетные расходы, определяет размер секвестра, а также период времени, на который он вводится, и уведомляет об этом областное собрание депутатов. По защищенным статьям расходов ассигнования при секвестре не сокращаются. Сокращение ассигнований по незащищенным статьям расходов осуществляется в одной и той же пропорции для всех разделов, подразделов, статей и видов расходов.

Главе администрации области дано право привлекать в течение года кредитные ресурсы в сумме не более 100 млрд. руб. в кредитных организациях РФ для погашения задолженности по заработной плате работникам бюджетных организаций.

**2. Алтайский край** относится к третьей группе представленной выше классификации субъектов РФ. В крае низка налогооблагаемая база.

Объем доходов консолидированного бюджета 1997 г. с учетом походов, передаваемых из федерального бюджета, составлял 5837,4 млрд. руб., в том числе: собственные доходы — 2894,7 млрд. руб., трансферт — 2413,4 млрд. руб., трансферт 1995 г. — 120 млрд. руб., средства из федерального бюджета по взаимным расчетам — 95,3 млрд. руб., другие источники — 114 млрд. руб.

Общая потребность в расходах консолидированного бюджета определена в сумме 10643,0 млрд. руб., в том числе минимальный бюджет — 8566,7 млрд. руб., переходящая задолженность по финансированию за 1996 г. — 1774,2 млрд. руб., в том числе по заработной плате работникам социальной сферы — 334,0 млрд. руб.

Дефицит консолидированного бюджета — 4805,7 млрд. руб.

В сумму трансфертов из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ не включена потребность региона на финансирование капитальных вложений, лишь частично предусмотрено возмещение средств на повышение заработной платы работникам бюджетной сферы, социальные пособия и компенсационные выплаты детям, на содержание объектов жилья, газового хозяйства и социальной сферы, принятых в муниципальную собственность.

Доходы краевого бюджета составляли 3613,1 млрд. руб., в том числе собственные доходы — 670,4 млрд. руб., или 18,6%, расходы краевого бюджета — 3892,4 млрд. руб., дефицит 279,4 млрд. руб. Собственные доходы обеспечивают покрытие расходов в крае на 17,2%. На капитальные вложения предусматривалось направить 600 млрд. руб.

Органам местного самоуправления предоставлялось право осуществлять ежемесячно эмиссию векселей до 20% месячных доходов городов и районов на общую сумму 300,0 млрд. руб. и привлечение кредитных ресурсов на сумму 250,0 млрд. руб. Это в значительной степени увеличивает нагрузку на бюджет, так как приводит к непроизводительным расходам на уплату процентов.

В краевом бюджете выделялся резервный фонд, средства которого направлялись на следующие цели:

- финансовую помощь городам, районам и отдельным гражданам, пострадавшим от стихийных бедствий и от последствий других чрезвычайных ситуаций;
- финансовую помощь отдельным гражданам, оказавшимся в затруднительном материальном положении;
- поддержание деятельности отраслей социальной сферы и сферу жизнеобеспечения населения края;
- материальное стимулирование и материальную помощь организациям и лицам, внесшим особый вклад в социально-экономическое развитие края;
- повышение квалификации работников органов управления финансирование исследований по развитию края;
- оказание помощи правоохранительным органам, воинским частям, учреждениям и организациям, находящимся на финансировании из федерального бюджета.

Расходование средств фонда производится по распоряжению главы администрации края.

Рассмотренный пример дотационного бюджета субъекта свидетельствует о высокой роли федерального бюджета в жизнеобеспечении и социально-экономическом развитии региона.

**3. Калининградская область** относится к третьей группе классификационной схемы.

На 1997 г. областной бюджет по расходам утвержден в сумме 1038,6 млрд. руб. Собственные доходы запланированы в сумме 608,7 млрд. руб.,

что составляет 58,6% от суммы расходов, трансферты из федерального бюджета — в сумме 266,0 млрд. руб. Предельный размер дефицита областного бюджета установлен на 1997 г. в сумме 163,9 млрд. руб., или 23,6% к объему доходов, с учетом трансферта из федерального бюджета.

На покрытие дефицита областного бюджета направлялись средства в виде финансовых и инвестиционных кредитов от выпуска областного займа в сумме 100 млрд. руб. и привлечения кредитных ресурсов внебюджетных фондов, банков и других источников 63,9 млрд. руб. При высоких рыночных ставках процента за кредит это значительно увеличивало расходы на обслуживание привлеченных ресурсов.

Доля отчислений средств от земельного налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья, перечисляемых районами в областной бюджет, устанавливалась в размере 10% для направления их на финансирование централизованно выполняемых областью работ: по землеустройству, ведению земельного кадастра, охране земель и повышению плодородия почв.

В областном бюджете поступления доходов по источникам были запланированы в следующих суммах (млрд. руб.):

<b>I. Налоговые доходы — всего</b>	370,8
В том числе:	
<b>Налог на добавленную стоимость</b>	192,0
Акцизы	37,0
Прочие сборы	1,8
Налог на имущество предприятий	109,3
Платежи за использование природных ресурсов	30,8
Средства земельного налога, аккумулируемые в областной бюджет	18,6
Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	2,8
<b>II. Неналоговые доходы – всего</b>	58,8
Из них:	
Доходы от сдачи в аренду государственного имущества	3,9
Доходы от приватизации предприятий, находящихся в государственной и муниципальной собственности	2,5
<b>Административные штрафы и санкции</b>	1,2
Прочие неналоговые доходы, включая поступления от конвертации валюты	51,2
<b>III. Средства из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ</b>	266,0
<b>IV. Доходы целевых бюджетных фондов - всего</b>	179,1
В том числе:	
Доходы территориального дорожного фонда	179,1

В случае нецелевого использования предприятиями и организациями средств областного и федерального бюджетов, предоставленных на безвозвратной и возвратной основе, несвоевременного возврата бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, а также просрочки уплаты процентов за их использование предусмотрено взимание штрафа в размере двойной действующей учетной ставки Центрального банка РФ.

Функциональная структура расходов областного бюджета на 1997 г. утверждена в следующих суммах (млрд. руб.):

Государственное управление	28,9
Национальная оборона	0,8
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	32,1
Промышленность, энергетика и строительство	16,6
Сельское хозяйство и рыболовство	108,1
Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	1,1
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	40,0
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	3,0
Образование	40,0
Культура и искусство	17,7
Здравоохранение и физическая культура	111,3
Социальная политика	56,3
Прочие расходы	404,0
В том числе:	
Фонд непредвиденных расходов	8,7
Резервный фонд по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	3,5
Дотация бюджетам муниципальных образований	390,0
Расходы целевых бюджетных фондов	179,1
В том числе:	
Расходы территориального дорожного фонда	179,1

Из областного бюджета предусмотрено выделение бюджетам муниципальных образований для финансирования расходов, на обеспеченных собственными финансовыми ресурсами, дотации в размере 390,0 млрд. руб.

К защищенным текущим расходам областного бюджета на 1997 г., подлежащим финансированию в полном объеме, отнесены: заработная плата (денежное довольствие) с учетом взносов на социальное страхование и отчислений в Государственный фонд занятости населения РФ, питание (продовольственное обеспечение), стипендии, государственные пособия, другие социальные компенсационные выплаты населению, приобретение медикаментов и перевязочных средств.

4. Расходы бюджета **Новосибирской области** на 1997 г. составили 4066,9 млрд. руб., исходя из прогнозируемого объема доходов в сумме 3206,4 млрд. руб.

Предельный размер дефицита областного бюджета установлен на 1997 г. в сумме 860,4 млрд. руб., что составляло 21,2% от суммы расходов бюджета. При этом предельный размер заимствований администрации области не должен превышать 15% объема расходов областного бюджета.

Доходы и расходы областного бюджета были утверждены в следующих суммах (млрд. руб.):

<u>Доходы</u>	
<i>Налоги</i>	2316,6
В том числе:	
Налог на прибыль предприятий и организаций	947,5
Подходный налог с физических лиц	156,7
Налог на добавленную стоимость	511,2
Акцизы	150,9
Лицензионные и регистрационные сборы	10,0
Налог на совокупный доход	0,9
Налог на имущество	482,8
Платежи за использование природных ресурсов	56,6
<i>Прочие</i>	130,5
Доходы от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности	2,1
Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности	6,6
Доходы от реализации государственных запасов	100,0
Административные платежи и сборы	7,0
Штрафные санкции, возмещение ущерба	3,4
Прочие неналоговые доходы	11,3
Поступления от бюджетов других уровней	814,2
В том числе:	
Средства, полученные из федерального бюджета по взаимным расчетам на содержание ведомственного жилья и социальной сферы	143,0
Трансферты	671,2
Укрепление материально-технической базы государственной налоговой службы и налоговой полиции	54,8
<b>В с е г о д о х о д о в</b>	<b>3206,4</b>

<b>Расходы</b>	<i>Всего</i>	<i>Защищенные</i>	<i>Приоритетные</i>
Государственное управление и местное самоуправление	84,1	50,5	
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	34,8	0	34,8
Промышленность, энергетика и строительная индустрия	292,8	0	267,0
Сельское хозяйство и рыболовство	417,7	1,5	131,5
Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия, стандартизация и метрология	16,4	0,6	
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	105,4	0	
Развитие рыночной инфраструктуры	9,0	0	
Жилищно-коммунальное хозяйство, градостроительство	85,1	0	
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и стихийных	9,3	4,9	

бедствий			
Образование	217,1	62,9	217,1
Кинематография	117,4	46,8	117,4
Средства массовой информации	18,2	0	18,2
Здравоохранение и физкультура	488,5	161,9	488,5
Социальная политика	440,2	282,1	440,2
Обслуживание и погашение государственного долга	63,5	63,5	
Прочие расходы	1380,3	100,3	
В том числе:			
Финансовая помощь бюджетам городов и районов области	1256,5		
Итого расходов	3923,9	854,2	1714,7
Средства, передаваемые городам и районам на содержание объектов ведомственного жилья. Социальной сферы, переданных в муниципальную собственность	143,0		
Всего расходов	4066,9	854,2	1714,7

При снижении поступлений в областной бюджет по сравнению с утвержденными в нем размерами более чем на 30% и при обоснованном прогнозе дальнейшего снижения поступлений администрация принимает решение о введении секвестра на утвержденные бюджетные расходы, определяет размер секвестра и период времени, на который он вводится.

Источниками покрытия дефицита областного бюджета являются:

Всего источников внутреннего финансирования	550,0
Краткосрочные областные долговые обязательства	200,0
Получение кредитов	400,0
Погашение основной суммы задолженности	200,0
Векселя Управления финансов и налоговой политики администрации области	200,0
Получение кредитов	400,0
Погашение основной суммы задолженности	200,0
Прочие внутренние заимствования (ссуды)	150,0
Получение кредитов	238,0
Погашение основной суммы задолженности	88,0

Наряду с регионами, получающими финансовую помощь из федерального бюджета в форме трансфертов, группа субъектов РФ относится к регионам-донорам. Однако это не означает, что такие субъекты РФ не получают средств из федерального бюджета. Например, Москва получает такую помощь в виде субвенций на выполнение функций столицы. Другие регионы получают средства из федерального бюджета в рамках целевых федеральных программ. Таким образом, все субъекты Федерации в той или иной мере зависят от федерального бюджета.

5. Финансовые ресурсы города **Москвы** включают в себя средства бюджета города, средства внебюджетных и валютного фондов города,

другие финансовые активы. Дотации и субвенции из федерального бюджета, заемные средства включаются в бюджет города.

Субвенции из федерального бюджета на осуществление городом Москвой функций столицы Российской Федерации выделяются отдельной строкой в федеральном бюджете и бюджете города.

Москва имеет единый бюджет города, который утверждается законом города. Бюджет города является *самостоятельным* и обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом Думы определять направления и порядок их использования и расходования.

Доходы бюджета формируются в соответствии с законодательством РФ и законодательством города Москвы. Расходы бюджета подразделяются на бюджет текущих расходов и бюджет развития. В *бюджет развития* включаются ассигнования на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности, в *бюджет текущих расходов* — все другие расходы, не вошедшие в бюджет развития.

В бюджете города предусматривается *резервный фонд*, который используется городской администрацией для финансирования непредвиденных расходов. Отчет о расходовании резервного фонда включается в отчет об исполнении бюджета.

На территории Москвы проводится единая налоговая политика. Дума по представлению мэра законами города устанавливает городские налоги, сборы, пошлины и другие обязательные платежи, порядок предоставления льгот по ним, а также по федеральным налогам в пределах сумм, зачисляемых в бюджет города Москвы, в соответствии с федеральным законодательством.

По представлению мэра Дума принимает решения об образовании внебюджетных и валютного фондов города, утверждает положения о каждом из них, заслушивает отчеты об использовании фондов.

Внебюджетные фонды города представляет собой сумму денежных средств целевого назначения, не зачисляемых в соответствии с законодательством в доходы федерального бюджета РФ и городского бюджета.

Валютный фонд города — сумма денежных средств в иностранной валюте, используемых для расчетов с иностранными партнерами.

Управление фондами на основе утвержденных положений осуществляют правительство Москвы и другие органы городской администрации. Контроль за целевым использованием средств внебюджетных фондов осуществляют городская администрация и Дума.

В бюджете города выделяются средства для районов города. Финансовые ресурсы районов могут включать в себя также средства внебюджетных фондов, заемные и другие средства.

Дума по представлению мэра принимает отдельно по каждому району решение о формировании бюджета района с передачей ему прав на самостоятельный сбор и использование части городских налогов, пошлин, сборов, штрафов и других платежей. Контроль за выделением и поступлением средств в районные бюджеты и их целевым использованием Дума осуществляет через Контрольно-счетную палату и городскую администрацию.

В качестве примера рассмотрим бюджет региона-донора г. Москвы на 1997 г. Доходы и расходы бюджета по доходам и расходам установлены в сумме 44347,5 млрд. руб.

В качестве дополнительных источников финансирования предусматривались заимствования на внутреннем и внешнем рынках. Предельный размер заимствований установлен в сумме 11300,0 млрд. руб., в том числе — предельный размер внешних заимствований в сумме 1500 млн. долл. США.

Налоговое кредитование организаций, предприятий и других субъектов, находящихся на территории г. Москвы, осуществляется в пределах сумм увеличения доходов бюджета города за счет сокращения числа действующих налоговых льгот, размер которых утверждается отдельным законом.

*Поступления доходов по основным источникам предусмотрены в следующих суммах (млрд. руб.):*

<b>I. Налоговые доходы</b>	37803,6
В том числе:	
Прямые налоги на прибыль, доход, прирост капитала	22454,7
Из них:	
Налог на прибыль	13034,6
Подходный налог с физических лиц	9420,1
Налоги, взимаемые в зависимости от фонда оплаты труда	953,0
Из них:	
Транспортный налог	496,8
Сбор на нужды образовательных учреждений	456,2
Налоги на товары и услуги	5515,2
Из них:	
Налог на добавленную стоимость	4847,2
акцизы	549,6
Лицензионный сбор за оптовую продажу алкогольной продукции	20,4
Лицензионный сбор за право торговли спиртными напитками и пивом	41,1
Прочие лицензионные сборы	56,8
Налоги на имущество	2644,2
Платежи за пользование природными ресурсами	921,6
Прочие налоги	5314,9
Из них:	
Налог на содержание жилищного фонда и объектов социальной сферы	5074,7
<b>II. Неналоговые доходы</b>	4143,9
В том числе:	
Доходы от государственной собственности	1175,8
Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	811,5
Административные платежи	11,6
Штрафные санкции	43,3
Прочие неналоговые доходы	2101,7
Из них:	

Поступления из внебюджетного жилищного инвестиционного фонда от коммерческой продажи жилья на формирование целевого бюджетного фонда строительства муниципального (бесплатного) жилья	1358,1
<b>III. Безвозмездные перечисления</b>	2400,0
В том числе:	
Субвенции	2400,0
<b>В с е г о доходов</b>	<b>44347,5</b>

*Расходы бюджета города по разделам функциональной классификации определены в следующих суммах (млрд. руб.):*

Государственное управление и местное самоуправление	832,6
Судебная власть	4,4
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1307,8
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	310,1
Промышленность, энергетика и строительство	332,1
Сельское хозяйство и рыболовство	551,9
Охрана окружающей природной среды	698,3
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	3250,5
Развитие рыночной инфраструктуры	241,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	15844,8
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	48,4
Образование	6066,9
Культура и искусство	1692,0
Средства массовой информации	134,0
Здравоохранение и физическая культура	7456,9
Социальная политика	3675,0
Прочие расходы	1900,0
<b>В с е г о расходов</b>	<b>44347,5</b>

К *защищенным* статьям текущих расходов, подлежащим приоритетному финансированию, относятся: оплата труда и начисления на нее; оплата санитарных транспортных услуг; бесплатные детские молочные смеси; бесплатное зубопротезирование; приобретение медикаментов и перевязочных средств; стипендии; приобретение продуктов и их доставка; выплата пенсий и пособий; другие социальные выплаты населению.

В расходной части бюджета города особое место занимает бюджет развития. Его размер установлен в сумме 10182,8 млрд. руб. Бюджет текущих расходов составлял 34164,6 млрд. руб.

Все субвенции, поступающие из федерального бюджета на выполнение столичных функций, направляются на финансирование капитальных вложений.

В связи со сложным финансовым положением предприятий возникает необходимость предоставления отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательных платежей. В части, зачисляемой в бюджет города, взимается плата в виде процентов за пользование бюджетными средствами в

размере одной второй ставки рефинансирования Центрального банка РФ. Такой порядок применяется по отношению к предприятиям, неплатежеспособность которых связана с недофинансированием из бюджета города только в части сумм, превышающих фактический объем недофинансирования из бюджета города.

В бюджете города предусмотрен целевой фонд финансирования строительства муниципального (бесплатного) жилья за счет поступлений из внебюджетного жилищно-инвестиционного фонда.

Правительству Москвы предоставлено право погашать кредиторскую задолженность и задолженность по налоговым платежам, образовавшиеся на 1 января 1997 г., путем взаимозачетов в пределах общего объема недофинансирования, сложившегося по результатам исполнения бюджета 1996 г.

6. Другим примером региона-донора служит *Самарская область*. Областной бюджет на 1997 г. по расходам был утвержден в сумме 4521,1 млрд. руб. и по доходам — в сумме 3850,4 млрд. руб. Предельный размер дефицита областного бюджета определен в сумме 670,7 млрд. руб., или 14,8% от расходов областного бюджета.

*Поступления доходов* по основным источникам предусмотрены в следующих суммах (млрд. руб.):

Налоговые доходы	3338,2
Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	1487,6
Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы	735,3
В том числе:	
Налог на добавленную стоимость по товарам (работам, услугам), производимым на территории РФ	567,6
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ	167,8
Налоги на имущество	785,7
Платежи за пользование природными ресурсами	253,2
Прочие налоги, пошлины и сборы	76,4
Неналоговые доходы	512,2
Прочие неналоговые доходы	449,9
<b>В с е г о доходов</b>	<b>3850,4</b>

*Функциональная структура расходов* областного бюджета утверждена в следующих суммах (млрд. руб.):

Государственное управление	118,9
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	11,6
Промышленность, энергетика и строительство	45,4
Сельское хозяйство и рыболовство	403,0
Охрана окружающей среды и природных ресурсов	70,1
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	32,8
Развитие рыночной инфраструктуры	7,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	21,6
Образование	341,9

Культура и искусство	72,5
Средства массовой информации	16,8
Здравоохранение	422,0
Физическая культура и спорт	66,0
Социальная политика	1063,5
Прочие расходы	410,9
Капитальные вложения	539,4
<b>В с е г о расходов</b>	<b>4521,4</b>
Превышение расходов над доходами (дефицит)	671,0

Итак, особенности финансов субъектов РФ свидетельствуют о том, что в рамках федеративного устройства государства они имеют *единую законодательную базу* и к ним применяются *единые инструменты государственного регулирования*. В то же время в рамках финансов каждого субъекта РФ имеются специфические черты и особенности, характер которых вытекает из законодательных актов субъектов РФ и применяемых инструментов регионального регулирования. Финансы субъекта РФ зависят от совокупности факторов социально-экономического развития и достигнутого уровня жизни населения, что отражается на финансовом потенциале региона и его возможностях по формированию бюджета и социальных внебюджетных фондов.

## ГЛАВА 35

### Муниципальные финансы

#### 35.1. Содержание муниципальных финансов

Муниципальные (или местные) финансы — совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного значения.

Эти отношения складываются между органами местного самоуправления и населением, живущим на территории данного муниципального образования, а также хозяйствующими субъектами.

*Муниципальные финансы* включают:

- средства местного бюджета;
- муниципальные внебюджетные фонды;
- государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления;
- другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности.

Муниципальные финансы основываются на *принципах*:

- самостоятельности;
- государственной финансовой поддержки;
- гласности.

*Права собственника* в отношении муниципальных финансов осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Муниципальные финансы составляют *экономическую основу* местного самоуправления наряду с муниципальной собственностью, имуществом, находящимся в государственной собственности и переданным в управление органам местного самоуправления, другой собственностью, служащей удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Органы местного самоуправления имеют право передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать.

Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

Органы местного самоуправления имеют право создавать предприятия, учреждения и организации, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию и услуги, утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности.

Органы местного самоуправления могут выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств.

### **35.2. Местные бюджеты**

Местный бюджет — это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение, а также контроль за исполнением которым осуществляются органом местного самоуправления самостоятельно.

В качестве составной части сметы в местных бюджетах могут быть предусмотрены расходы отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

В *доходы* местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов РФ в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами и законами субъектов РФ, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций,

дотации, субвенции, трансфертные платежи и другие поступления в соответствии с законом и решениями органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ.

В доходной и расходной частях местных бюджетов отдельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов РФ.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают муниципальным образованиям *минимальные местные бюджеты* путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Доходная часть минимальных местных бюджетов формируется путем закрепления доходных источников на долговременной основе федеральным законом, законом субъекта РФ. Если доходная часть минимального местного бюджета не может быть обеспечена за счет этих источников, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта РФ передают органам местного самоуправления другие доходные источники федерального бюджета и бюджета субъекта РФ. Свободные переходящие остатки местных бюджетов предыдущего года в расчет не принимаются.

Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов РФ.

Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются в федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются ими в пределах переданных в качестве компенсации средств.

*Местные налоги, сборы*, а также льготы по их уплате устанавливаются представительными органами местного самоуправления самостоятельно.

Население непосредственно путем местного референдума, на собраниях граждан или представительные органы местного самоуправления с учетом мнения населения могут предусматривать разовое добровольное

внесение жителями средств для финансирования решения вопросов местного значения.

*Органы местного самоуправления* получают плату, в том числе и натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования

Представительные органы местного самоуправления могут образовывать *целевые внебюджетные фонды* в порядке и на условиях, установленных законодательством РФ.

Органы местного самоуправления могут выпускать муниципальные займы и лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации.

Органы государственной власти РФ и субъектов РФ наделены следующими функциями:

1) регулируют отношения между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, между федеральным бюджетом и местными бюджетами в рамках федеральных целевых программ;

2) участвуют в решении вопросов местного значения путем выполнения федеральных целевых программ и региональных программ;

3) распределяют средства, выделяемые для финансирования федеральных целевых программ и региональных программ и других мероприятий, между муниципальными образованиями, осуществляют контроль за эффективным и целевым использованием этих средств;

4) разрабатывают государственные минимальные социальные стандарты, устанавливают социальные нормы;

5) оказывают методическую помощь органам местного самоуправления в работе по формированию и исполнению местных бюджетов;

6) осуществляют контроль за соблюдением органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства РФ и субъектов РФ и др.

7) другие функции, предусмотренные законодательством.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями РФ и отдельными государственными полномочиями субъектов РФ. В этом случае им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий.

**Формирование и исполнение местного бюджета** осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

Органы государственной власти *гарантируют*:

1) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов;

2) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

3) компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших в результате принятия федеральных законов и законов субъектов РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ в процессе осуществления бюджетного регулирования и органы местного самоуправления в ходе формирования местных бюджетов руководствуются государственными минимальными социальными стандартами, социальными нормами, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности.

В качестве составной части местных бюджетов предусматриваются *сметы доходов и расходов* отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок разработки, утверждения и исполнения этих смет определяется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, средств по взаимным расчетам, финансовой помощи в различных формах: дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

*Собственные доходы* местных бюджетов включают: местные налоги и сборы, другие собственные доходы, доли федеральных; налогов и налогов субъектов РФ, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе.

К собственным доходам местных бюджетов также относятся:

- доходы от приватизации и реализации муниципального имущества; не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования;
- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, и муниципальных земель;
- платежи за пользование недрами и природными ресурсами;
- доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей;
- штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты;
- государственная пошлина;
- не менее 50% налога на имущество предприятий;
- подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Доли федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе, включают в среднем по субъекту РФ:

- часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50%;
- часть налога на прибыль организаций в пределах не менее 5%;
- часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производства, кроме драгоценных металлов и драгоценных камней, отпускаемых из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, в пределах не менее 10%;
- часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в пределах не менее 5%;
- часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров, кроме акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары, в пределах не менее 10%.

Размеры минимальных долей федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями на постоянной основе, определяются законодательными органами субъекта РФ. Расчет долей федеральных налогов, подлежащих закреплению за муниципальными образованиями, производится исходя из общего объема средств, переданных субъекту РФ по

каждому из этих налогов. В этих пределах законодательный орган субъекта РФ устанавливает для каждого муниципального образования доли соответствующих федеральных налогов, закрепляемых на постоянной основе, исходя из их среднего уровня по субъекту РФ. Доли таких налогов рассчитываются по фактическим данным базового года. Сверх этих долей законодательный орган субъекта РФ может устанавливать нормативы отчислений в местные бюджеты от регулирующих доходов на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе.

К собственным доходам местных бюджетов могут относиться любые другие платежи, установленные законодательством РФ и субъектов РФ.

Если в границах территории муниципального образования, кроме города, имеются другие муниципальные образования, то источники доходов местных бюджетов разграничиваются между ними законом субъекта РФ. При этом за каждым муниципальным образованием закрепляются на постоянной основе собственные налоги и сборы, другие местные доходы. В отношении внутригородских муниципальных образований такое закрепление собственных налогов и сборов, других местных доходов регламентируется уставом города.

*Представительные органы местного самоуправления* наделены следующими правами:

1) устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами;

2) в соответствии с законодательством РФ принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его уплаты.

Органы местного самоуправления имеют право получать в местный бюджет предусмотренные законами РФ и субъектов РФ налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования.

### **35.3. Межбюджетные отношения на муниципальном уровне**

Межбюджетные отношения органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ строятся на следующих *принципах*:

- взаимной ответственности;
- применения единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;
- выравнивания доходов муниципальных образований;
- максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;
- компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;
- повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов;
- гласности.

К *средствам бюджетного регулирования* местных бюджетов относятся:

- нормативные отчисления от регулирующих доходов;

- дотации и субвенции местным бюджетам;
- средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки муниципальных образований;
- средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Нормативы отчислений от регулирующих доходов, а также доли средств, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, устанавливаются на основе методологии, разрабатываемой органами государственной власти субъектов РФ.

Порядок предоставления субвенций устанавливается нормативными правовыми актами органов государственной власти, которые осуществляют контроль за целевым использованием выделенных средств.

Фактическое увеличение собственных доходов местных бюджетов в текущем финансовом году, связанное с финансово-хозяйственной деятельностью на территории муниципального образования, не служит основанием для снижения на следующий финансовый год органами государственной власти субъекта РФ нормативов отчислений от регулирующих доходов в местные бюджеты, а также долей средств муниципальных образований, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

При решении вопроса об оказании *финансовой помощи* муниципальным образованиям органы государственной власти субъекта РФ осуществляют проверку обоснованности предоставления финансовой помощи, достаточность мер по увеличению доходов местных бюджетов, соблюдению законодательства РФ по расходованию средств местных бюджетов, включая их целевое использование.

Органы государственной власти осуществляют контроль за расходованием средств, выделенных ими муниципальным образованиям на выполнение федеральных целевых и региональных программ, а также в форме субвенций.

*Фонд финансовой поддержки муниципальных образований* создается в бюджете субъекта РФ. Средства фонда формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта РФ.

Распределение средств фонда осуществляется в соответствии с формулой, учитывающей численность населения муниципального образования, долю детей дошкольного и школьного возраста в общей численности населения муниципального образования, долю лиц пенсионного возраста в общей численности населения муниципального образования, площадь территории муниципального образования, уровень душевой обеспеченности бюджетными средствами муниципального образования, а также другие факторы, определяющие особенности субъекта РФ.

Доля каждого муниципального образования в общем объеме средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований устанавливается в процентах и утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ.

Перечисление средств в местные бюджеты из фонда производится ежемесячно.

#### **35.4. Бюджетный процесс на муниципальном уровне**

Представительные органы местного самоуправления *самостоятельно* разрабатывают положение о бюджетном процессе в муниципальном образовании в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными федеральными законами и законами субъекта РФ.

Составление проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией.

Представительный орган местного самоуправления принимает решение о целях, формах и суммах долгосрочных заимствований в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Если местный бюджет не утвержден до 1 января планируемого финансового года, расходование финансовых средств муниципального образования до утверждения местного бюджета производится по соответствующим статьям местного бюджета истекшего финансового года ежемесячно в размере одной двенадцатой суммы фактически произведенных расходов с учетом индекса потребительских цен.

Контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления.

*Расходная часть* местных бюджетов включает:

- расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством РФ и субъекта РФ;
- расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;
- ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, гражданской ответственности и предпринимательского риска и др. Размещение *муниципального заказа* на выполнение работ, оказание услуг, финансируемых за счет средств местного бюджета, осуществляется на основе открытого конкурса, правила которого устанавливаются представительным органом местного самоуправления. Заказчиком по муниципальному заказу на выполнение работ, оказание услуг, финансируемых за счет средств местного бюджета, выступают органы или должностные лица местного самоуправления.

Рассмотрим ***взаимоотношения органов местного самоуправления с финансово-кредитными организациями.***

Органы местного самоуправления наделены следующими правами: 1) выбирать из числа банков уполномоченный банк путем проведения открытого конкурса; 2) осуществлять эмиссию муниципальных облигаций и жилищных сертификатов.

Органы местного самоуправления не имеют право передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставные капиталы кредитных организаций.

Взаимодействие органов местного самоуправления с территориальными органами Министерства по налогам и сборам РФ обеспечивает: координацию и объединение усилий по контролю за своевременным и полным поступлением в бюджеты налоговых платежей всех видов; взаимное предоставление необходимой информации.

Представительный орган местного самоуправления может за счет средств местного бюджета создавать *муниципальную налоговую службу* для сбора местных налогов. Муниципальная налоговая служба объединяет и координирует свою деятельность с территориальными органами Министерства РФ по налогам и сборам. Органы местного самоуправления взаимодействуют с территориальными органами Главного управления Федерального казначейства Минфина РФ.

Для обслуживания исполнения местных бюджетов органы местного самоуправления заключают *соглашения* с территориальными органами Главного управления Федерального казначейства. В этом случае полномочия территориальных органов Главного управления Федерального казначейства распространяются на организации, осуществляющие операции со средствами местного бюджета.

В целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета представительный орган местного самоуправления может создавать *муниципальное казначейство* за счет средств местного бюджета.

Органы местного самоуправления через территориальные органы Главного управления Федерального казначейства возлагают на уполномоченный банк следующие функции: кассовое исполнение местного бюджета; кассовое обслуживание органов местного самоуправления; размещение свободных остатков средств местного бюджета путем покупки государственных и муниципальных облигаций с обязательным зачислением доходов по ним в местный бюджет; размещение муниципальных облигаций и билетов муниципальных денежно-вещевых лотерей.

В *финансово-кредитной сфере* органы местного самоуправления наделены следующими правами: 1) выдавать предусмотренные местным бюджетом ссуды юридическим и физическим лицам при условии обеспечения финансирования расходной части местных бюджетов; 2) получать в банках и других кредитных организациях краткосрочные и долгосрочные кредиты на условиях, согласованных с представительными органами местного самоуправления.

Особую роль в привлечении дополнительных финансовых ресурсов на территории муниципального образования играют *муниципальные займы*.

Договор муниципального займа заключается путем приобретения гражданином или юридическим лицом выпущенных органом местного самоуправления муниципальных облигаций. Их выпуск может быть связан только с целью реализации программ и проектов развития муниципального образования, утвержденных в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Выпуск муниципальных облигаций обеспечивается муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов. Порядок выпуска муниципальных облигаций определяется законодательством РФ.

Государство не несет ответственности по обязательствам муниципального образования, а муниципальное образование не несет ответственности по обязательствам государства.

Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год. Предельно допустимая сумма долговых обязательств

органов местного самоуправления не должна превышать 15% объема расходной части местного бюджета. Краткосрочные заимствования в любой форме не могут производиться до утверждения местного бюджета на текущий финансовый год.

Размещение, обращение, распространение муниципальных облигаций осуществляются в соответствии с законодательством РФ.

Органы государственной власти субъекта РФ самостоятельно определяют формулу для исчисления размеров *долей, закрепленных на постоянной основе* за соответствующими муниципальными образованиями по каждому федеральному регулирующему налогу.

При распределении между муниципальными образованиями налога на прибыль в качестве базового показателя берется объем налогооблагаемой прибыли. При этом размер таких долей не может быть выше максимального уровня их, установленного для консолидированного бюджета субъекта РФ по каждому федеральному регулирующему налогу.

Органы государственной власти субъектов РФ аналогичным образом устанавливают постоянные процентные доли и временные нормативы отчислений в местные бюджеты от региональных налогов, которые они определяют как регулирующие. При этом нормативы отчислений могут устанавливаться едиными или дифференцированными, включая групповые и индивидуальные, или путем их сочетания по разным видам регулирующих налогов.

### **35.5. Особенности муниципальных финансов**

1. Особенности финансов муниципального образования рассмотрим на примере г. *Северодвинска*.

*Экономическую базу местного самоуправления составляют природные ресурсы, муниципальная собственность и другое имущество, служащее источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворению потребностей населения г. Северодвинска.*

Муниципальная собственность является достоянием населения муниципального образования г. Северодвинск. В ее состав входят: средства местного бюджета и внебюджетных фондов; имущество органов самоуправления; земля и другие природные ресурсы, переданные в муниципальную собственность; муниципальные предприятия, организации и учреждения; муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения; другое движимое и недвижимое имущество.

В исключительной собственности г. Северодвинска находятся и не подлежат отчуждению объекты, имеющие особо важное значение для жизнеобеспечения города, удовлетворения потребностей населения и муниципального хозяйства, а также сохранения историко-культурного наследия.

В целях удовлетворения потребностей населения в товарах и услугах, укрепления и развития инженерной и социальной инфраструктуры администрация создает муниципальные унитарные предприятия. Они наделяются имуществом на праве хозяйственного ведения.

Муниципальным учреждением является некоммерческая организация, создаваемая администрацией для осуществления управленческих, социально-культурных и других функций и финансируемая полностью или

частично за счет средств муниципального бюджета. Муниципальное учреждение наделяется имуществом на праве оперативного управления.

Органы местного самоуправления предоставляют в соответствии с действующим законодательством налоговые и другие льготы и преимущества в пределах сумм налогов и других платежей, зачисляемых в доход муниципального бюджета. Хозяйственные отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями, организациями, не входящими в состав муниципальной собственности, строятся на договорной основе.

Органы местного самоуправления наделены следующими *правами*: 1) объединять на добровольной основе средства предприятий, организаций, граждан и муниципального бюджета для финансирования, строительства, ремонта и содержания объектов производственной и социальной инфраструктуры; 2) привлекать предприятия и организации к строительству и содержанию местных дорог, объектов природоохранного и другого назначения.

В части внешнеэкономической деятельности мэра г. Северодвинска наделен следующими правами: 1) заключать договоры с зарубежными партнерами на реализацию и приобретение продукции за счет имеющихся валютных средств; 2) участвовать в создании совместных предприятий по использованию природных ресурсов, создавать предприятия по выпуску товаров народного потребления и оказанию услуг; 3) принимать участие в создании совместных с зарубежными партнерами научных, культурных, туристических, физкультурно-оздоровительных центров, других организаций, связанных с обеспечением развития местного хозяйства; 4) создавать муниципальные внешнеэкономические организации, оказывать предприятиям помощь в развитии экспортных и импортных возможностей.

Администрация или уполномоченный орган формируют *муниципальный заказ*. Администрация выступает заказчиком на выполнение работ по благоустройству г. Северодвинска, коммунальному обслуживанию населения, строительству и реконструкции объектов инженерной и социальной инфраструктуры, производству продукции и оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения.

В *доходы муниципального бюджета* города зачисляются: местные налоги, сборы и штрафы; закрепленные законодательством отчисления от федеральных и областных налогов; финансовые средства, переданные муниципальным органам органами государственной власти для исполнения отдельных государственных полномочий; поступления от продажи и сдачи в аренду муниципального имущества, от муниципальных займов и лотерей; часть прибыли муниципальных предприятий; дотации, субвенции, трансфертные платежи и другие поступления.

Превышение расходов над доходами, как правило, не допускается. При наличии дефицита бюджета первоочередному финансированию подлежат текущие расходы. По решению муниципального Совета может быть установлен предельный размер дефицита бюджета. Если в процессе исполнения бюджета г. Северодвинска происходит превышение предельного уровня дефицита или значительное снижение поступлений доходных источников бюджета, то вводится механизм *секвестра* расходов.

Перечень защищенных статей бюджета устанавливается муниципальным Советом.

Объекты и виды работ, не включенные в конкретную программу социально-экономического развития той или иной отрасли муниципального хозяйства, не подлежат выполнению, если бюджет не гарантирует их финансирование.

В составе бюджета г. Северодвинска образуется *резервный фонд* для непредвиденных расходов, размер которого определяет муниципальный Совет ежегодно при утверждении бюджета. Резервный фонд используется администрацией для осуществления ликвидации последствий катастроф, стихийных бедствий, покрытия дефицита бюджета, финансирования непредвиденных расходов. Отчет о расходовании резервного фонда включается в отчет об исполнении бюджета г. Северодвинска.

Доходы бюджета, полученные дополнительно в ходе исполнения бюджета, а также суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в результате перевыполнения доходов или экономии в расходах, изъятию не подлежат, используются по усмотрению мэра г. Северодвинска в течение текущего финансового года и включаются в отчет об исполнении бюджета этого года.

Мэр г. Северодвинска и администрация распоряжаются средствами внебюджетных и валютных фондов в соответствии с направлениями их использования, утвержденными муниципальным Советом. Отчет об использовании внебюджетных и валютных фондов ежегодно вместе с отчетом об исполнении бюджета представляется муниципальному Совету.

Финансовые ресурсы *органов территориального общественного самоуправления* образуются за счет средств, переданных муниципальным Советом, доходов от деятельности созданных ими предприятий, добровольных взносов и пожертвований других предприятий, организаций, учреждений и граждан, а также проводимых этими органами мероприятий, других поступлений.

Органы территориального общественного самоуправления самостоятельно используют имеющиеся в их распоряжении финансовые ресурсы в соответствии с уставными целями своей деятельности, в том числе на содержание создаваемых ими органов.

Решение о проведении муниципальных займов и лотерей, создании муниципальных банков и других кредитных организаций принимается муниципальным Советом.

Средства, направляемые на осуществление отдельных государственных полномочий, в доходах и расходах муниципального бюджета учитываются отдельно в пределах сумм, предусмотренных на эти цели федеральным или областным бюджетом.

2. Отдельные особенности организации местного самоуправления рассмотрим на примере **Волгоградской области**. Местное самоуправление в Волгоградской области представляет систему организации и деятельности граждан, образующих в границах городских, сельских поселений и других территорий местные сообщества, для самостоятельного, под свою ответственность и в соответствии с законодательством, решения вопросов местного значения, а также отдельных государственных функций, возложенных на органы местного самоуправления законами РФ и Волгоградской области.

Экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы, находящиеся в границах территорий местного самоуправления, имущество, находящееся в муниципальной собственности, а также государственная собственность, переданная органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, и другая собственность, служащая удовлетворению потребностей местного населения.

Муниципальная собственность выступает в виде собственности городских, сельских поселений и других территорий местного самоуправления.

В муниципальной собственности могут находиться:

- земля, недра, леса, воды, растительный и животный мир;
- имущество органов местного самоуправления;
- средства местного бюджета, внебюджетных и валютных фондов;
- муниципальный жилищный фонд;
- нежилые помещения в домах муниципального жилищного фонда;
- имущество, имущественные комплексы, объекты инженерной инфраструктуры, другие объекты, используемые для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения;
- имущество, приобретенное в результате предпринимательской деятельности предприятиями и организациями, входящими в состав муниципальной собственности;
- имущество, переданное органам местного самоуправления безвозмездно на основе соглашений и договоров.

Средства местного бюджета, внебюджетных и валютных фондов, другое муниципальное имущество, незакрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют *муниципальную казну*. Города и сельские поселения владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью через органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления имеют право передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование юридическим лицам и гражданам, сдавать в аренду, передавать, отчуждать в установленном порядке, определять в договорах и соглашениях условия использования продаваемых или передаваемых в пользование объектов.

Органы местного самоуправления определяют условия и порядок деятельности предприятий, учреждений, организаций, находящихся в муниципальной собственности, утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей предприятий, учреждений, организаций, заслушивают отчеты об их деятельности. Право по управлению предприятиями, учреждениями, организациями, находящимися в муниципальной собственности, могут быть переданы органами местного самоуправления отдельным юридическим лицам и гражданам с обязательным установлением контроля за использованием этими правами. Отношения между органами местного самоуправления и руководителями предприятий, учреждений, организаций, находящимися в муниципальной собственности, строятся на контрактной основе.

Органы местного самоуправления имеют право координировать участие предприятий, учреждений, организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории, объединять на добровольной основе средства предприятий, учреждений, организаций для финансирования

программ развития территории, привлекать на договорных началах предприятия, учреждения, организации к участию в строительстве, благоустройстве, содержании объектов на соответствующей территории, участвовать на правах одного из собственников в создании предприятий смешанных форм собственности.

Орган местного самоуправления на подведомственной им территории выступает заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры, выполнение других работ, производство продукции, оказание услуг, необходимых для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых ресурсов.

Финансовые ресурсы местного самоуправления состоят из средств местного бюджета, внебюджетных и валютных фондов, средств на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, получаемых кредитов.

*Самостоятельность местного бюджета гарантируется:* наличием собственных бюджетных доходов и достаточным уровнем закрепленных доходов; правом определять направления использования и расходования бюджетных средств; запретом на изъятие свободных остатков средств местного бюджета, полученные в результате увеличения поступлений в бюджет или экономии расходов; возмещением ущерба, нанесенного решениями органов государственной власти и органов местного самоуправления других местных сообществ.

В доход местного бюджета зачисляются местные налоги и сборы, отчисления от федеральных и областных налогов в соответствии с нормативами, установленными федеральным и областным законодательством, а также поступления от приватизации государственного и муниципального имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, от внешнеэкономической деятельности, дивиденды от муниципальной доли в уставном капитале предприятий и организаций, дотации, субвенции и другие поступления в соответствии с законодательством и решениями органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют направления использования средств местного бюджета, устанавливают исходя из имеющихся средств нормы расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, учреждений социальной сферы, органов охраны правопорядка и на другие цели, устанавливают за счет собственных средств дополнительные льготы и пособия для отдельных категорий граждан, нуждающихся в социальной защите.

Органы местного самоуправления в порядке, установленном законодательством, получают плату от пользователей природными ресурсами, которые разрабатываются и добываются на их территории; получают часть валютной выручки от продажи добываемых на их территории природных ресурсов.

Органы местного самоуправления обеспечивают уровень удовлетворения основных жизненных потребностей населения не ниже минимальных государственных социальных стандартов и несут ответственность перед местным населением за их соблюдение.

3. Порядок регулирования взаимоотношений между областным бюджетом и местными бюджетами рассмотрим на примере *Свердловской области*.

*Взаимоотношения между областным и местными бюджетами возникают в процессе установления органами государственной власти Свердловской области и доведения ими до органов местного самоуправления нормативов и других показателей, в соответствии с которыми средства областных и федеральных налогов распределяются между областным и местными бюджетами либо средства областного бюджета направляются в местные бюджеты.*

В области образуется ряд фондов денежных средств, обеспечивающих реализацию межбюджетных отношений.

1) *Областной фонд финансирования муниципальных образований*, в котором аккумулируется часть средств областного бюджета, направляемая в местные бюджеты в виде трансфертов, субвенций, дотаций и других выплат, которая формируется за счет доходов от регулирующих федеральных налогов, поступающих в областной бюджет.

2) *Областной трансфертный фонд финансовой поддержки* используется в целях постепенного выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Муниципальным образованием, нуждающимся в поддержке, признается муниципальное образование, в котором средняя бюджетная обеспеченность по расходам ниже, чем средняя бюджетная обеспеченность по расходам бюджетного района области, в состав которого входит данное муниципальное образование.

3) *Областной трансфертный фонд стимулирования* образуется в целях обеспечения заинтересованности муниципальных образований — доноров областного бюджета в увеличении собственных доходных источников и укрепления доходной базы как собственного, так и областного бюджета. Стимулируемым муниципальным образованием считается муниципальное образование — донор областного бюджета, если его средние расходы ниже, чем среднеобластной расход муниципальных образований при условии превышения их доходов над расходами.

4) *Трансфертный фонд областного центра* создается в целях выполнения г. Екатеринбургом функций областного центра. Сумма ассигнований городу, обусловленная его статусом областного центра, рассчитывается по специальной методике, утверждаемой областным законом об областном бюджете на очередной год.

5) *Областной фонд субвенций* обеспечивает выполнение органами местного самоуправления функций, связанных с реализацией правовых актов федеральных и областных органов государственной власти. Он устанавливается в фиксированной сумме, рассчитанной на основе государственных минимальных социальных стандартов.

6) *Областной фонд развития* создается в целях обеспечения развития территорий местного самоуправления и определяется ежегодно в суммарном или долевым выражении исходя из возможностей областного бюджета.

7) *Областной фонд поддержки особо нуждающихся муниципальных образований* — фонд, определяемый абсолютной суммой в пределах разницы между общими расходами местного бюджета предстоящего финансового года и суммой доходной части из всех источников.

8) *Фонд финансирования областных программ* — сумма ассигнований из областного бюджета на финансирование областных программ, реализуемых на территориях муниципальных образований, не входящая в областной фонд финансирования муниципальных образований и не являющаяся частью местных бюджетов.

С целью бюджетного регулирования выделяется *бюджетный район области* — часть территории области, включающая несколько муниципальных образований, имеющих близкие природно-географические условия, ресурсный потенциал, уровень социальной инфраструктуры, транспортной доступности до областного центра, финансовых возможностей и численности населения.

В бюджеты муниципальных образований на цели социальной поддержки населения и территории при реализации муниципальным образованием федеральных и областных правовых актов из областного фонда субвенций передается *социальная субвенция*.

Средства, передаваемые из областного фонда развития областного бюджета на капитальное строительство в бюджет развития муниципального образования, относятся к *субвенции развития*.

На цели сбалансирования местных бюджетов выделяется *дотация* особо нуждающемуся муниципальному образованию — сумма выплат из областного фонда поддержки особо нуждающихся муниципальных образований.

На основе исполнения доходной части бюджета муниципального образования в текущем финансовом году, скорректированного на планируемый общефедеральный индекс-дефлятор бюджетных доходов, определяются *минимальные доходы местного бюджета*. В доходы минимальных местных бюджетов не включаются суммы финансовых средств, переданных органам местного самоуправления на осуществление ими функций государственного управления, на исполнение федеральных и областных правовых актов после базового финансового года, а также ассигнования в бюджеты развития.

*Минимально необходимые расходы* местных бюджетов представляют собой расходы на обеспечение государственных минимальных социальных стандартов с гарантированным уровнем финансирования бюджетных статей расходов муниципальных образований.

К *общим доходам* местного бюджета относится сумма доходной части минимального местного бюджета, социальных субвенций, субвенций развития, дотаций особо нуждающимся муниципальным образованиям и других безвозмездных поступлений. *Текущие расходы* местного бюджета включают часть расходов местного бюджета, предусмотренных бюджетной классификацией на текущее содержание и капитальный ремонт жилищно-коммунального хозяйства, объектов охраны окружающей природной среды, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, органов местного самоуправления и другие расходы, не включенные в расходы развития.

К *расходам развития* местного бюджета относится часть расходов местного бюджета, включающая ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями в социально-экономическое развитие территорий, другие расходы на расширенное воспроизводство.

*Средняя бюджетная обеспеченность*

1) по доходам минимального местного бюджета означает сумму доходной части минимального бюджета в расчете на одного жителя муниципального образования;

2) по расходам минимального местного бюджета — это сумма расходной части минимального бюджета в расчете на одного жителя муниципального образования;

3) по расходам минимального бюджета по бюджетному району области — это сумма расходной части минимального бюджета бюджетного района области в расчете на одного жителя бюджетного района;

4) по расходам всех минимальных местных бюджетов — это сумма расходной части минимального бюджета всех муниципальных образований области в расчете на одного жителя области;

5) по общим доходам местного бюджета — сумма доходной части общих доходов местного бюджета в расчете на одного жителя муниципального образования;

6) по общим расходам местного бюджета — сумма общих расходов местного бюджета в расчете на одного жителя муниципального образования.

*Субъектом межбюджетных отношений* областного бюджета выступает город, район или другое муниципальное образование Свердловской области, доходы и расходы которого непосредственно включаются в состав доходов и расходов консолидированного бюджета области.

Муниципальное образование может быть *донором* областного бюджета в случае, если оно перечисляет в областной фонд финансирования муниципальных образований финансовых средств больше, чем получает из него.

К показателям взаимоотношений между областными и местными бюджетами в Свердловской области относятся:

- нормативы отчислений от регулирующих федеральных доходов в местные бюджеты;
- доля трансфертных платежей всем муниципальным образованиям и каждому из них в областном фонде финансирования муниципальных образований;
- доля минимального бюджета в общих доходах муниципального образования;
- суммы субвенций, дотаций и других безвозмездных перечислений во все местные бюджеты и в каждый из них на текущие расходы;
- ассигнования из областного фонда развития на капитальные вложения в социально-экономическое развитие всех муниципальных образований и каждого из них;
- нормативы отчислений от регулирующих федеральных налогов в бюджеты муниципальных образований и сумма областного фонда финансирования муниципальных образований;

- ассигнования на областные целевые программы в составе областного бюджета, предусматривающие развитие муниципальных образований.

Приведем критерии и принципы образования *бюджетных районов* Свердловской области. К критериям относятся:

- целостность развития хозяйства и рациональное использование местных ресурсов и условий;
- перспективность развития на основе экономико-географического, природно-ресурсного, научно-технического, социально-экономического, финансового, экологического потенциалов муниципальных образований;
- равномерность тяготения территорий к центрам промышленности, транспорта, расселения, инфраструктурного развития;
- специализация и эффективность развития территориальных систем.

Основными принципами образования бюджетных районов являются:

- достаточная степень инерционности социально-экономических систем, обеспечивающих необходимую длительность сроков существования бюджетных районов в установленных границах;
- равномерность потенциалов, в том числе площадь, численность, доходы, расходы, бюджетных районов, обеспечивающих определенную устойчивость их границ;
- оптимизация границ бюджетных районов путем сравнения нескольких вариантов выделения бюджетных районов по показателям качества, гармоничности и эффективности объединении муниципальных образований в рамках бюджетных районов.

Состав бюджетных районов Свердловской области определяется Правительством Свердловской области в базовом финансовом году и утверждается областным законом об областном бюджете. Изменение экономико-географических и финансовых условий, выравнивание бюджетной обеспеченности, появление новых муниципальных образований в границах бюджетных районов может повлечь досрочный пересмотр состава и границ бюджетных районов.

*Закрепленными собственными доходами* местных бюджетов являются: местные налоги, сборы и неналоговые доходы; регулирующие областные налоги; трансфертные платежи из областного фонда финансирования муниципальных образований; другие доходы в соответствии с областным законом об областном бюджете на предстоящий год, областными и федеральными законами.

Для сокращения встречных финансовых потоков и своевременного зачисления средств в бюджеты муниципальных образований не менее 30% исчисленных трансфертных платежей из областных фондов замещаются повышением нормативов отчислений от налога на прибыль и налога на добавленную стоимость.

В целях обеспечения функций местного самоуправления в местные бюджеты муниципальных образований передаются социальные субвенции, субвенции развития и другие безвозмездные перечисления, образующие вместе с закрепленными доходами минимальных местных бюджетов общие доходы местных бюджетов.

В областном бюджете образуется областной фонд финансирования муниципальных образований в фиксированной доле доходов областного бюджета, определяемой областным законом об областном бюджете на

предстоящий год, который включает областной трансфертный фонд финансовой поддержки; областной трансфертный фонд стимулирования; трансфертный фонд областного центра; областной фонд субвенций; областной фонд развития; областной фонд поддержки особо нуждающихся муниципальных образований.

Для обеспечения функций местного самоуправления, связанных с реализацией правовых актов федеральных и областных органов государственной власти, в областном бюджете образуется *фонд социальных субвенций*, устанавливаемый в фиксируемой сумме, рассчитываемой исходя из финансовой потребности на планируемый финансовый год. В целях обеспечения развития территорий местного самоуправления в областном бюджете образуется *фонд субвенций развития*, определяемый ежегодно в суммарном выражении.

Расходы по бюджетам на предстоящий финансовый год определяются исходя из сумм планируемых расходов по годовому отчету об исполнении местных бюджетов за базовый финансовый год. В уточненной сумме расходов выделяются доли на заработную плату с начислениями на нее и материальные затраты.

Сумма расходной части местного бюджета базового финансового года пересчитывается в условия предстоящего финансового года. Они определяются путем умножения сумм заработной платы и материальных затрат базового финансового года на соответствующие общефедеральные индексы — *дефляторы*, устанавливаемые Правительством РФ.

Расходы по местным бюджетам в условиях предстоящего финансового года могут быть увеличены на сумму дополнительных средств, передаваемых муниципальным образованиям в виде целевых социальных субвенций на мероприятия, устанавливаемые Правительством Свердловской области.

В расходную часть местных бюджетов могут быть дополнительно включены суммы средств, передаваемых муниципальным образованиям в виде субвенций развития в качестве ассигнований на капитальные вложения.

В случае дефицита областного бюджета в планируемом финансовом году сумма выплат из областного фонда субвенций развития местным бюджетам может быть уменьшена на стадии планирования бюджета на единый для всех муниципальных образований коэффициент, устанавливаемый ежегодно.

Затраты на реализацию функций муниципальных образований в планируемом финансовом году, не выполнявшихся и не финансировавшихся в базовом финансовом году, но дополнительно передаваемых муниципальным образованиям, учитываются при согласовании нормативов отчислений от регулирующих доходных источников либо передаются как целевые средства бюджету муниципального образования в расчетных объемах.

4. Особенности местных финансов рассмотрим на примере **Московской области**. Местный бюджет является частью финансовых ресурсов местного самоуправления.

В состав местного бюджета органы местного самоуправления включают целевые и резервные фонды, а также сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов и территорий. В доходной и расходной

частях местного бюджета отдельно указываются средства, направляемые на финансирование решения местных вопросов, и средства, предназначенные для реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Составной частью местных бюджетов являются *сметы доходов* и *расходов* отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Для населенных пунктов и территорий, имеющих зарегистрированные органы территориального общественного самоуправления, которые являются юридическими лицами, составление смет в составе местных бюджетов обязательно.

Расходы населенных пунктов и территорий осуществляются в соответствии со сметой доходов и расходов. В случае делегирования органом местного самоуправления части своих полномочий по решению вопросов местного значения органам территориального общественного самоуправления средства на эти цели включаются в сметы доходов и расходов.

Органы территориального общественного самоуправления самостоятельно используют имеющиеся в их распоряжении ресурсы, не вошедшие в состав сметы; кооперируют на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений и организаций для финансирования целевых социальных программ отдельных населенных пунктов и территорий.

Минимальный местный бюджет формируется с учетом сохранения обеспеченности средствами расходов по каждому из вопросов местного значения в местном бюджете в предыдущем финансовом году с учетом увеличения расходов, вызванных решениями органов государственной власти Московской области и увеличением социальных норм и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Минимально необходимые расходы местного бюджета устанавливаются на основе социальных норм и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности по каждому из вопросов местного значения, находящихся в ведении соответствующего муниципального образования.

Нормативы отчислений по регулирующим источникам в местные бюджеты, дотации и субвенции устанавливаются законом Московской области исходя из необходимости покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

При определении доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов местные налоги и сборы учитываются по каждому муниципальному образованию в полном объеме по максимально возможному в соответствии с законодательством ставкам.

В состав показателей бюджетного регулирования местных бюджетов входят:

- нормативы отчислений от регулирующих доходов;
- субвенции и их целевое назначение, дотации и трансферты;
- доля муниципального образования в фонде финансовой поддержки муниципальных образований;
- средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального и областного бюджетов;
- нормативы минимальной бюджетной обеспеченности и социальные нормы.

Органы местного самоуправления могут включать в состав показателей бюджетного регулирования на территории соответствующего муниципального образования перечень и размер смет доходов и расходов территориального общественного самоуправления.

*Социальные нормы и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности* устанавливаются законом Московской области для формирования минимально необходимых расходов местных бюджетов. Они могут быть едиными для всей области или групповыми. Установление индивидуальных социальных норм и нормативов бюджетной обеспеченности запрещается. Групповыми являются нормы и нормативы, устанавливаемые не менее чем для трех муниципальных образований.

Социальные нормы и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности устанавливаются по каждому вопросу местного значения в интегрированном или дифференцированном виде.

Приведем нормативы минимальной бюджетной обеспеченности.

1. Нормативы на содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений:

- социальная норма на строительство, текущий, капитальный ремонт и содержание муниципального жилого фонда и объектов инженерной инфраструктуры — в рублях на 1 кв. м муниципального жилья;

- социальная норма на отопление и горячее водоснабжение муниципального жилья и нежилых помещений — в рублях на 1 кв. м муниципального жилья и нежилых помещений;

- социальная норма на водоснабжение холодной водой — в рублях на 1 куб. м водопотребления. При протяженности сетей выше среднего по муниципальным образованиям норма на водоснабжение умножается на коэффициент, равный превышению фактической протяженности сетей над средней по области;

- социальная норма на канализирование сточных вод — в рублях на 1 куб. м сточных вод;

- социальная норма на организацию утилизации, переработки и захоронение бытовых отходов — в рублях на 1 т мусора и бытовых отходов;

- социальная норма на обеспечение населения и муниципальных учреждений твердым топливом — в рублях на 1 единицу условного твердого топлива;

- социальная норма на благоустройство, озеленение и текущее содержание территории — в рублях на 1 га территории населенных пунктов муниципального образования;

- социальная норма на организацию, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации — в рублях на 1 км сети.

2. Нормативы на организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего профессионального образования:

- на содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях — в рублях на одного ребенка;

- на содержание обучающихся в общеобразовательных школах в рублях на одного обучающегося;

- на содержание детей в детских домах — в рублях на одного ребенка;

- на содержание детей с физическими недостатками и умственно отсталых детей в домах-интернатах — в рублях на одного ребенка;
- на содержание детей с девиантным поведением в специальных учебно-воспитательных учреждениях — в рублях на одного ребенка;
- на содержание местных детских и юношеских спортивных школ в рублях на одного жителя муниципального образования;
- на содержание обучающихся в детских музыкальных школах в рублях на одного обучающегося;
- на содержание обучающихся во внешкольных учреждениях — в рублях на одного обучающегося;
- на обеспечение повышения квалификации муниципальных служащих — в рублях на одного муниципального служащего;
- на строительство и содержание учреждений муниципального образования — в рублях на одного жителя муниципального образования.

3. Нормативы на организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения:

- на строительство и содержание объектов и учреждений муниципального здравоохранения (больниц, поликлиник, амбулаторий, фельдшерских и акушерских пунктов и иных объектов) — в рублях на одного жителя муниципального образования;
- на содержание психоневрологических интернатов;
- на охрану общественного порядка, организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью.

4. Устанавливаются также нормативы в следующих областях:

- норматив на создание и финансирование милиции общественной безопасности — муниципальной милиции;
- норматив на содействие деятельности добровольных общественных формирований по охране общественного порядка;
- социальная норма на регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- норматив на создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- норматив на осуществление контроля за использованием и охраной земель на территории муниципального образования; владением, пользованием и распоряжением землями, находящимися в муниципальной собственности;
- социальная норма на регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- норматив на организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- норматив на организацию и содержание муниципальных архивов;
- нормативы на организацию транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений и обеспечение населения услугами связи;
- норматив на создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

- норматив на создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
- норматив на сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- норматив на организацию и содержание муниципальной информационной службы;
- норматив на создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
- норматив на создание условий для организации зрелищных, культурных мероприятий;
- норматив на создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- норматив на обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- нормативы на участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- норматив на обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании;
- норматив на содержание органов муниципального управления.

Местные бюджеты считаются *недотационными*, если по регулирующим источникам муниципальное образование зачисляет в областной бюджет более 2% налога на прибыль предприятий и налог на добавленную стоимость.

Недотационные бюджеты муниципальных образований стимулируются сверх минимального бюджета путем выделения средств из областного бюджета и их распределения с учетом доли доходов, вносимой каждым недотационным муниципальным образованием в областной бюджет.

Стимулирование недотационных местных бюджетов, вносящих в областной бюджет более 20% его доходов, осуществляется индивидуально, и в распределении фонда стимулирования они не участвуют.

За *местными бюджетами закрепляются на постоянной основе* следующие федеральные и областные налоги и сборы в части средств, зачисляемых в бюджет Московской области:

- налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения, — 100%;
- налог на имущество предприятий — 50%;
- платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством РФ;
- доходы от приватизации и реализации муниципального имущества в полном объеме, а также часть доходов от приватизации государственного имущества;
- государственная пошлина;
- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений и муниципальных земель, — 100%;
- плата за воду, забираемую промышленными предприятиями и водохозяйственных систем, — 100%;
- подоходный налог с физических лиц — не менее 50% в среднем по области в случае его закрепления за областью федеральным законодательством.

Заемные средства используются для решения экономических проблем на соответствующих территориях муниципальных образований. Они могут быть в форме: процентных и беспроцентных ссуд, получаемых из областного бюджета; кредитов коммерческих банков; муниципальных займов; других заемных средств, гарантированных органами местного самоуправления или Правительством Московской области от имени Московской области.

Органы государственной власти Московской области оказывают *финансовую помощь* местным бюджетам, которая предоставляется путем дотаций, субвенций и трансфертов, а также выделением средств, предусмотренных областными целевыми программами социально-экономического развития территорий.

Финансовая помощь муниципальным образованиям оказывается в виде дотаций и трансфертов только в случае, когда для финансирования расходов минимального местного бюджета недостаточно собственных источников, а по регулирующим *источникам* установлены максимальные нормативы зачислений в бюджет муниципального образования.

*Дотации* муниципальным образованиям выдаются только на текущие расходы, обеспечивающие минимальный местный бюджет.

*Субвенции* местным бюджетам выделяются на определенный срок и подлежат возврату в случае нарушения их целевого использования. Они предоставляются для реализации инвестиционных проектов и целевых программ. Инвестиционные проекты и целевые программы развития муниципальных образований подлежат обязательному рассмотрению и утверждению Советами в установленном порядке. Основой для предоставления субвенций из областного бюджета являются целевые программы социально-экономического развития Московской области или муниципальных образований, согласованные с администрацией Московской области, с экономическим обоснованием и разбивкой затрат по годам реализации.

Объемы расходов по каждой целевой программе в областном бюджете предусматриваются отдельной строкой с выделением текущих расходов и расходов развития.

*Трансферты* являются формой предоставления местным бюджетам финансовой помощи из фонда финансовой поддержки территории. Величины трансфертов устанавливаются в виде доли муниципального образования в фонде финансовой поддержки муниципальных образований в областном бюджете.

*Расходы местных бюджетов* делятся на две части: бюджет текущих расходов и бюджет развития муниципальных образований.

В бюджет текущих расходов муниципальных образований включаются расходы на текущее содержание и капитальный ремонт жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, образования, культуры, физической культуры, спорта и другие расходы, не включенные в бюджет развития.

В бюджет развития территорий муниципальных образований включаются расходы на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности, связанной с капитальными вложениями в социально-экономическое развитие территорий, и другие затраты, связанные с расширением воспроизводства.

В расходную часть бюджетов включаются расходы по минимальному местному бюджету не ниже расходов, предусмотренных социальными нормами и нормативами минимальной бюджетной обеспеченности по каждому из вопросов местного значения.

Если отдельные вопросы местного значения по договору выполняются одним муниципальным образованием на территории другого муниципального образования, расходы по обеспечению каждого вопроса местного значения включаются в состав расходов муниципального образования, фактически выполняющего работы на основании социальных норм и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности с учетом суммирования контингентов по каждому вопросу.

*Бюджетное регулирование* осуществляется путем передачи местным бюджетам финансовых средств, к которым относятся: часть федеральных налогов и налогов Московской области в соответствии с утвержденными нормативами; дотации, субвенции и средства, выделяемые из федерального и областного бюджетов, а также фонда финансовой поддержки муниципальных образований; средства по взаимным расчетам из федерального и областного бюджетов.

Разграничение полномочий по вопросам введения, установления и порядка зачисления собственных налогов устанавливается *договором* между муниципальными образованиями, содержащим: перечень полномочий, передаваемых в договорном порядке одним муниципальным образованием другому; нормативы отчислений от собственных источников доходов местного бюджета, передаваемые одним муниципальным образованием другому.

Договоры включают взаимные обязательства сторон по характеру, срокам и качеству выполняемых работ, этапам и размерам финансирования, размерам и срокам предоставления кредитов, льгот, индексации платежей из-за инфляции и другие условия.

5. Рассмотрим особенности финансов ***закрытого административно-территориального образования*** (ЗАО), являющегося административно-территориальной единицей. ЗАО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:

- 1) установления административной подчиненности, границ этого образования и земель, отводимых предприятиям и объектам;
- 2) определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования;
- 3) обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности.

Местная администрация ЗАО выступает заказчиком на строительство и ремонт жилья, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия предприятий, учреждений и организаций.

Формирование *бюджета* ЗАО осуществляется с учетом следующих особенностей: 1) в доходы бюджета зачисляются все налоги и другие поступления с его территории; 2) дефицит бюджета покрывается субсидиями, субвенциями и дотациями из средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством РФ; 3) дополнительные льготы по налогам и сборам предоставляются юридическим лицам,

зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах ЗАТО, соответствующими органами местного самоуправления в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Статьи федерального бюджета, предусматривающие выделение средств ЗАТО, являются *защищенными статьями*, то есть не подлежат секвестированию.

Решение о перераспределении планируемого превышения доходов бюджета ЗАТО над его расходами принимается по представлению Правительства РФ при принятии федерального закона о федеральном бюджете на очередной год с учетом установленной для данного образования бюджетной обеспеченности населения. Средства превышения доходов бюджета над его расходами направляются на финансирование государственных и региональных экологических и социальных программ по преодолению последствий деятельности предприятий и объектов.

Перераспределению не подлежат средства превышения доходов бюджета над его расходами, полученные дополнительно в ходе исполнения бюджета в результате перевыполнения доходов или экономии расходов.

Осуществление в ЗАТО за счет ассигнований из федерального бюджета строительства предприятий и объектов, а также их реконструкции с сохранением оборонной направленности производства влечет за собой обязательность отчисления части ассигнований органам местного самоуправления.

Средства в размере не менее 10% от затрат на производственное строительство сверх предусмотренных в сводных сметных затратах единовременно либо частями по срокам строительства перечисляются предприятиями и объектами в распоряжение органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие соответствующей территории.

При финансировании государственного оборонного заказа предприятия и объекты, выполняющие государственный оборонный заказ, производят отчисления в бюджет ЗАТО для дополнительного финансирования программ в области экологии и здравоохранения в размере 1% от объема финансирования, включаемые в стоимость государственного оборонного заказа.

На производителей сельскохозяйственной продукции, снабжающих население ЗАТО, распространяются меры государственной поддержки, предусмотренные для сельскохозяйственных товаропроизводителей агропромышленного комплекса.

Проживание или работа граждан в условиях особого режима ЗАТО подлежат общей *социальной компенсации*. Она включает повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости.

К участию в приватизации недвижимого имущества, являющегося государственной или муниципальной собственностью и находящегося на территории ЗАТО, и совершению сделок с ним допускаются граждане РФ, постоянно проживающие на данной территории, и юридические лица, расположенные и зарегистрированные на данной территории. Участие других граждан и юридических лиц в совершении таких сделок допускается по решению органов местного самоуправления ЗАТО, согласованному с органами государственной власти субъектов РФ и федеральными органами

исполнительной власти, в ведении которых находятся предприятия и объекты, по роду деятельности которых создано ЗАТО.

Создание на территории ЗАТО организаций с иностранными инвестициями допускается по решению органов местного самоуправления, согласованному с Правительством РФ.

6. Особенности местных финансов *особой экономической зоны* рассмотрим на примере **Калининградской области**.

В особой экономической зоне устанавливается особый, льготный по сравнению с общим, режим инвестиций и предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической и инвестиционной деятельности.

Калининградская областная Дума как законодательный орган субъекта РФ и администрация Калининградской области осуществляют полномочия по вопросам функционирования особой экономической зоны в соответствии с уставом Калининградской области. Администрация Калининградской области выполняет функции *администрации* особой экономической зоны. Она координирует привлечение российских и иностранных инвестиций для реализации зональных инвестиционных проектов, осуществление предпринимательской деятельности.

Администрация проводит торги, конкурсы, аукционы, а в исключительных случаях, в частности при инвестировании уникальных технологий и оборудования, — прямые переговоры с отдельными российскими и иностранными инвесторами и предпринимателями для заключения договоров по реализации зональных инвестиционных проектов.

Администрация может передавать в пользование на условиях договора аренды российским и иностранным предпринимателям имущество, находящееся в собственности Калининградской области как субъекта РФ, в том числе недвижимое имущество.

В отношении взимания таможенных пошлин и других платежей, уплачиваемых при таможенном оформлении ввозимых и вывозимых товаров, особая экономическая зона рассматривается как находящаяся в таможенном режиме свободной таможенной зоны, имеющей следующие особенности:

- товары, произведенные в особой экономической зоне и вывозимые в другие страны, освобождаются от таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров, кроме таможенных сборов. К таким товарам не применяются меры экономической политики;

- товары, ввозимые из других стран в особую экономическую зону, освобождаются от ввозных таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров, кроме таможенных сборов;

- товары, произведенные в особой экономической зоне и ввозимые на остальную часть таможенной территории РФ, освобождаются от ввозных таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров, кроме таможенных сборов;

- товары, ввозимые из других стран в особую экономическую зону и затем ввозимые на остальную часть таможенной территории РФ, а также на территорию Таможенного союза, облагаются ввозными таможенными пошлинами и другими платежами при таможенном оформлении товаров;

- с товаров, ввозимых из других стран в особую экономическую зону и затем вывозимых в зарубежные страны, как с переработкой, так и без переработки товаров, таможенные пошлины и другие платежи при таможенном оформлении не взимаются, количественные ограничения на ввоз и вывоз этих товаров не применяются.

Российским и иностранным инвесторам и предпринимателям предоставляются *отдельные налоговые льготы*. На поступления в иностранной валюте от экспорта товаров, работ, услуг и результатов интеллектуальной деятельности, созданных на территории особой экономической зоны, не распространяется порядок обязательной продажи резидентами иностранной валюты на внутреннем валютном рынке РФ.

Перевод дивидендов и репатриация капитала иностранными инвесторами с территории особой экономической зоны осуществляются беспрепятственно.

Российские и иностранные физические и юридические лица имеют право привлекать российские или иностранные страховые компании для всех видов страховых сделок в российской или иностранной валюте, включая страхование экспортных рисков. Все расчеты в особой экономической зоне осуществляются только в валюте РФ.

Инвестиционная деятельность коммерческих организаций, созданных в особой экономической зоне, осуществляется в разрешительном порядке.

### **Контрольные вопросы**

1. Поясните термины «финансы субъектов РФ» и «муниципальные финансы». Сравните принципы, лежащие в основе финансов субъектов РФ и муниципальных регионов.

2. Кто осуществляет права собственника в отношении финансов субъектов РФ и муниципальных финансов?

3. Перечислите основные факторы, влияющие на бюджеты субъектов РФ и муниципальные бюджеты.

4. Что такое минимальные бюджеты?

5. Какие инструменты бюджетного регулирования применяют органы государственной власти субъектов РФ?

6. В чем специфика межбюджетных отношений на федеральном, субфедеральном и муниципальном уровнях?

7. Какую роль играют двухсторонние договоры и соглашения между РФ и субъектами РФ для формирования финансовой базы и регионов?

### **Выводы**

- Финансы субъектов РФ — это совокупность денежных отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования региональных фондов финансовых ресурсов для решения социально-экономических задач субъектов РФ.

- Основными целями региональной финансовой политики в РФ являются: обеспечение основ бюджетно-налогового федерализма; единых минимальных социальных стандартов; выравнивание условий социально-экономического и финансового развития регионов; обеспечение гарантий местного самоуправления.

- В условиях финансового кризиса объективно существуют условия, способствующие возникновению задолженности как федерального бюджета перед бюджетами субъектов РФ, так и субъектов РФ перед Федерацией. Задолженность субъектов РФ перед федеральным бюджетом возникает в случае предоставления кредита и несвоевременного его погашения.

- Существует классификация субъектов РФ по степени наполнения доходной части их бюджетов исходя из принятой налоговой политики. По характеру формирования доходной базы бюджетов различают в основном три категории субъектов РФ: регион-донор; регион-реципиент; кризисный регион.

- Муниципальные финансы представляют собой совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного значения. К ним относятся средства местного бюджета; государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления; другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности.

- Местный бюджет — это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования, формирование, утверждение и использование, а также контроль за исполнением которого осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно.

## РАЗДЕЛ VII

### ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ФИНАНСОВ

#### ГЛАВА 36

##### **Законодательные функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления**

###### **36.1. Полномочия участников бюджетного процесса**

Бюджетными полномочиями в Российской Федерации обладают: финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, государственного и муниципального финансового контроля.

*Участниками* бюджетного процесса являются:

- Президент Российской Федерации;
- органы законодательной и представительной власти;
- органы исполнительной власти: финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы;
- органы денежно-кредитного регулирования;
- органы государственного и муниципального финансового контроля; государственные внебюджетные фонды; главные распорядители и распорядители бюджетных средств; другие органы, на которые законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации возложены бюджетные, налоговые полномочия.

Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

Законодательные и представительные органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджета соответствующего уровня бюджетной системы РФ. Аналогичные полномочия законодательные и представительные органы осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Органы исполнительной власти и местного самоуправления осуществляют составление проекта бюджета, внесение его на утверждение законодательного и представительного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления, исполнение бюджета, управление государственным, муниципальным долгом, ведомственный контроль за исполнением бюджета, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных и представительных органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления.

самоуправления. Аналогичные полномочия органы исполнительной власти осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Одним из участников бюджетного процесса является Банк России, который совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики. Банк России обслуживает счета бюджетов. Он осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ.

Кредитные организации привлекаются для осуществления операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе.

Органы государственного и муниципального финансового контроля, созданные соответственно законодательными и представительными органами РФ, законодательными и представительными органами субъектов РФ, представительными органами местного самоуправления, осуществляют *предварительный, текущий и последующий контроль* за исполнением соответствующих бюджетов и государственных внебюджетных фондов, проводят экспертизы проектов бюджетов, федеральных и региональных целевых программ, актов органов местного самоуправления.

Органами государственного или муниципального *финансового контроля* являются:

- Счетная палата РФ;
- контрольные и финансовые институты исполнительной власти; контрольные учреждения законодательных и представительных органов субъектов РФ;
- представительные органы местного самоуправления.

В субъектах РФ создаются финансовые органы и органы финансового контроля в соответствии с законодательством субъекта РФ. Муниципальные образования создают финансовые органы в соответствии с уставом муниципального образования.

Рассмотрим полномочия *главного распорядителя бюджетных средств*.

Главный распорядитель средств федерального бюджета — орган государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенным ведомственной классификацией расходов федерального бюджета.

Главный распорядитель средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета — орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета.

Главный распорядитель бюджетных средств в необходимых случаях получает полномочия Правительства РФ представлять сторону государства в договорах о предоставлении бюджетных средств на возвратной основе, государственных или муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций.

Главный распорядитель бюджетных средств определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств с

учетом нормативов финансовых затрат. Он утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений, составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и представляет их для исполнения в орган, исполняющий бюджет.

Главный распорядитель бюджетных средств наделен правом вносить изменения в утвержденную смету доходов и расходов бюджетного учреждения в части распределения средств между ее статьями с уведомлением органа, исполняющего бюджет.

Главный распорядитель бюджетных средств осуществляет контроль получателей бюджетных средств в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их возврата, предоставления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг. Он также осуществляет контроль за использованием бюджетных средств распорядителями бюджетных средств, бюджетными учреждениями и другими получателями бюджетных средств, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, которым передана на праве хозяйственного ведения или в оперативное управление собственность соответственно Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований. Непосредственное проведение контроля за использованием бюджетных средств унитарными предприятиями осуществляется по инициативе главного распорядителя бюджетных средств органами государственного финансового контроля.

Главный распорядитель бюджетных средств готовит и представляет органу, исполняющему соответствующий бюджет, сводный отчет об исполнении бюджета по выделенным средствам, сводную смету доходов и расходов, а также отчет о выполнении задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг.

Рассмотрим права и обязанности *распорядителя бюджетных средств*. Распорядитель бюджетных средств — орган государственной власти, местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по их подведомственным получателям. Он может получить полномочия от Правительства РФ представлять сторону государства в договорах о предоставлении средств бюджета на возвратной основе, государственных или муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций.

Распорядитель бюджетных средств составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их в орган, исполняющий бюджет. Он определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат, утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений.

Распорядитель бюджетных средств осуществляет контроль за использованием бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств.

### **36.2. Ответственность и разграничение обязанностей**

Главный распорядитель и распорядитель бюджетных средств, а также должностные лица главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств *отвечают за:*

- целевое использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств;
- достоверность и своевременное представление отчетности и другой информации, связанной с исполнением бюджета;
- своевременное составление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств;
- своевременное представление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств в орган, исполняющий бюджет;
- утверждение смет доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;
- соответствие бюджетной росписи показателям, утвержденным законом о бюджете;
- соблюдение нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг при утверждении смет доходов и расходов;
- эффективное использование бюджетных средств.

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

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы;
- распределение доходов от федеральных налогов и сборов, других доходов федерального бюджета между бюджетами разных уровней бюджетной системы;
- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы; определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы, утверждения и исполнения бюджетов, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;
- определение основ формирования доходов, осуществления расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы; определение основ осуществления государственных и муниципальных заимствований, а также основ управления государственным и муниципальным долгом;
- установление порядка составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждения и исполнения федерального бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления отчетности об исполнении и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- составление и рассмотрение проекта, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов; установление порядка и осуществление государственных заимствований и управление государственным долгом;
- установление порядка формирования доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

осуществление расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- установление порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;

- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;

- установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;

- утверждение бюджетной классификации: установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы;

- формирование и обслуживание внешнего долга, определение перечня и порядка осуществления государственных внешних заимствований;

- определение перечня и порядка формирования государственных внебюджетных фондов, управление их деятельностью;

- установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

*В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению субъектов РФ относятся:*

- установление порядка составления и рассмотрения проектом бюджетов субъектов РФ, утверждения и исполнения субфедеральных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об их исполнении;

- составление и рассмотрение проектов бюджетов субъектов РФ и консолидированных бюджетов субъектов РФ, утверждение и исполнение бюджетов субъектов РФ, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов;

- распределение доходов от региональных налогов и сборов, других доходов субъектов РФ между субфедеральным бюджетом и местными бюджетами;

- определение порядка направления в бюджет субъекта РФ доходом от использования собственности субъекта РФ, доходов от налогов и сборов субъекта РФ, других доходов бюджета;

- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами;

- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;

- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;

- определение перечня и порядка осуществления государственных внутренних заимствований субъектов РФ;

- осуществление государственных внутренних заимствований субъекта РФ и управление государственным долгом субъекта РФ.

*В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению органов местного самоуправления относятся:*

- установление порядка составления и рассмотрения проектов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об их исполнении;

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

Реализация законодательных функций всех ветвей власти позволяет осуществлять единый подход к регулированию государственных и муниципальных финансов. Они во многом зависят от успешного функционирования исполнительных ветвей власти, которые рассмотрим далее.

## **ГЛАВА 37**

### **Министерство финансов РФ: задачи, функции, полномочия**

#### **37.1 Федеральный орган исполнительной власти**

Особую роль в функционировании государственных финансов играет Министерство финансов Российской Федерации. Это федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий проведение единой финансовой, бюджетной и налоговой политики в Российской Федерации и координирующий деятельность в этой сфере других федеральных органов исполнительной власти. Минфин России имеет территориальные органы.

К основным *задачам* Министерства финансов РФ относятся:

- совершенствование бюджетной системы и развитие бюджетного федерализма;
- разработка и реализация единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в РФ;
- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития;
- разработка проекта федерального бюджета и обеспечение исполнения федерального бюджета; составление отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ;
- разработка программ государственных заимствований и их реализация от имени Российской Федерации; управление государственным внутренним и внешним долгом РФ;
- разработка и реализация единой политики в сфере развития финансовых рынков;
- участие в разработке и проведении единой политики в сфере формирования и использования государственных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных камней;

- разработка единой методологии составления бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении;
- осуществление государственного финансового контроля;
- обеспечение методологического руководства бухгалтерским учетом и отчетностью, а также аудитом.

Министерство финансов РФ выполняет следующие *основные функции*:

- подготавливает предложения и реализует меры по совершенствованию бюджетной системы РФ, развитию бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений с субъектами РФ;
- участвует в разработке прогнозов социально-экономического развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу;
- участвует в разработке и осуществлении мер по финансовому оздоровлению и структурной перестройке экономики, поддержке и защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- участвует в подготовке предложений по основным направлениям кредитной, денежной политики, улучшению состояния расчетов и платежей в экономике, в формировании и осуществлении единой политики цен, в подготовке федеральных целевых программ, обеспечивает их финансирование за счет средств федерального бюджета;
- разрабатывает меры, направленные на формирование и реализацию активной инвестиционной политики, участвует в разработке и финансировании федеральных инвестиционных программ и Бюджета развития РФ;
- участвует в разработке проектов правовых актов; разрабатывает и принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к своей компетенции, обязательные для исполнения на территории РФ;
- разрабатывает проекты федерального бюджета и прогноза консолидированного бюджета РФ; исполняет федеральный бюджет, составляет отчет об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ; осуществляет контроль за целевым использованием средств федерального бюджета;
- подготавливает предложения и реализует меры, направленные на совершенствование структуры государственных расходов;
- подготавливает предложения о предельной численности работников центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов совместно с Министерством труда и социального развития РФ и размере ассигнований на содержание аппаратов этих органов;
- совершенствует методы бюджетного планирования и порядок бюджетного финансирования, осуществляет методическое руководство в области составления и исполнения федерального бюджета;
- разрабатывает совместно с Министерством по налогам и сборам РФ и другими федеральными органами исполнительной власти предложения о налоговой политике, развитии налогового законодательства и совершенствовании налоговой системы;
- координирует политику федеральных органов исполнительной власти, на которые возложена ответственность за обеспечение своевременного поступления налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет;

- участвует в разработке предложений об установлении размера ставок таможенного тарифа и порядка взимания таможенных пошлин;
- участвует в разработке порядка и осуществлении контроля за поступлением доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности;
- проводит с участием Банка России государственную политику в области эмиссии и размещения государственных ценных бумаг;
- разрабатывает и реализует единую политику формирования структуры государственных заимствований;
- участвует в разработке предложений по развитию рынка ценных бумаг; регистрирует выпуск ценных бумаг в пределах своих полномочий; выступает в качестве эмитента государственных ценных бумаг, разрабатывает условия выпуска и размещения государственных займов РФ;
- проводит совместно с Банком России операции по обслуживанию государственного внутреннего и внешнего долга РФ; управляет государственным внутренним и внешним долгом России, осуществляет необходимые меры по совершенствованию его структуры и оптимизации расходов по его обслуживанию;
- подготавливает предложения по формированию и использованию средств государственных внебюджетных фондов и целевых бюджетных фондов, по установлению размеров отчислений в эти фонды;
- осуществляет по поручению Правительства РФ сотрудничество с международными финансовыми организациями, проводит с ними переговоры и консультации по вопросам финансовой политики и заключения кредитных соглашений;
- подготавливает предложения по совершенствованию валютных, финансовых, кредитных и таможенных отношений с иностранными государствами;
- разрабатывает совместно с Министерством экономики РФ проекты программ государственных внешних заимствований, организует работу по привлечению в экономику страны иностранных кредитов;
- участвует в подготовке проектов межправительственных и межгосударственных договоров в области финансовых, кредитных и валютных отношений;
- участвует в работе по возврату кредитов иностранным государствам, осуществляет необходимые меры по выполнению обязательств РФ по кредитным соглашениям с иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
- участвует в формировании Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, обеспечивает пополнение, сортировку, оценку, учет и сохранность драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий, их содержащих, разрабатывает и утверждает порядок определения цен на них; разрабатывает с участием Банка России необходимые меры по регулированию рынка драгоценных металлов и драгоценных камней, приобретает в Госфонд России драгоценные металлы, драгоценные камни и изделия из них; производит отпуск драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий, их содержащих, из Госфонда России в соответствии с решениями Президента РФ и Правительства РФ;
- разрабатывает с участием Министерства экономики РФ проекты планов отпуска драгоценных металлов и драгоценных камней потребителям

для производственных, научно-исследовательских и социально-культурных целей, для продажи на внешнем рынке, а также проекты планов сдачи в Госфонд России драгоценных металлов, извлекаемых из лома и отходов, и рекуперированных алмазов; представляет в Правительство РФ предложения об экспортных квотах на необработанные природные алмазы; осуществляет государственный контроль за качеством сортировки, классификации, оценки и реализации алмазного сырья;

- разрабатывает с участием Министерства экономики РФ и утверждает расчетные, отпускные и другие виды цен на добытые и обработанные в РФ драгоценные камни; осуществляет анализ динамики цен на мировом рынке алмазов посредством продажи в установленном порядке контрольных партий алмазного сырья; организует и проводит пробирный надзор; осуществляет контроль за совершением сделок с драгоценными металлами и драгоценными камнями в РФ, за их реализацией на внешнем рынке;

- регистрирует сделки между пользователями недр и другими субъектами рынка, предусматривающие отчуждение драгоценных металлов;

- устанавливает порядок ведения бухгалтерского учета и составления отчетности об исполнении федерального бюджета, смет расходов бюджетных организаций;

- устанавливает формы учета и отчетности по кассовому исполнению федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ;

- проводит в пределах своей компетенции комплексные ревизии и тематические проверки поступлений и расходования средств федерального бюджета; контролирует рациональное и целевое использование средств государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств;

- проводит документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций по заданиям правоохранительных органов; организует ревизии и финансовые проверки в организациях по обращениям органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Министерство финансов РФ имеет *право*:

- проводить совместно с Министерством экономики РФ экспертизу технико-экономических проектов, представляемых в качестве обоснований для выделения средств на инвестиции;

- представлять Правительство РФ при предоставлении государственных гарантий по кредитам в пределах размера государственного долга, утверждаемого федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год;

- ограничивать, приостанавливать, а в отдельных случаях и прекращать финансирование из федерального бюджета организаций при выявлении фактов нецелевого использования ими средств федерального бюджета, а также при непредставлении ими в установленные сроки отчетности о расходовании ранее полученных средств;

- взыскивать с организаций средства федерального бюджета, израсходованные ими не по целевому назначению;

- организовывать формирование за счет средств федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и предоставлять помощь за счет средств этого фонда в порядке и размерах, утверждаемых федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год;

- выдавать ссуды за счет средств федерального бюджета субъектам РФ на покрытие временных кассовых разрывов с погашением этих ссуд в рамках бюджетного года;

- предоставлять отсрочки и рассрочки платежей по налогам в федеральный бюджет в соответствии с законодательством, с уведомлением налоговых органов и ведением соответствующего реестра;

- выступать по поручению Правительства РФ официальным корреспондентом международных финансовых организаций, в которых состоит РФ, а также других иностранных контрагентов по финансовым операциям Правительства РФ.

Министерство финансов РФ обладает следующими *бюджетными полномочиями*:

- организует работу по составлению проекта федерального бюджета, составляет проект федерального бюджета и представляет его в Правительство РФ, принимает участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- представляет сторону государства в договорах о предоставлении средств федерального бюджета на возвратной основе и гарантий за счет средств федерального бюджета;

- осуществляет методическое руководство в области составления и исполнения федерального бюджета; составляет сводную бюджетную роспись федерального бюджета; разрабатывает прогноз консолидированного бюджета РФ;

- разрабатывает программу государственных внутренних заимствований РФ, условия выпуска и размещения государственных займов, выступает в качестве эмитента государственных ценных бумаг, проводит регистрацию эмиссии государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг;

- осуществляет по поручению Правительства РФ сотрудничество с международными финансовыми организациями; разрабатывает программу государственных внешних заимствований РФ, организует работу по привлечению иностранных кредитных ресурсов, разрабатывает программу предоставления гарантий Правительства РФ на привлечение иностранных кредитов третьими сторонами и определяет порядок предоставления таких гарантий;

- осуществляет методическое руководство по бухгалтерскому учету и отчетности юридических лиц;

- принимает в пределах своей компетенции нормативные акты; получает от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных внебюджетных фондов и органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления проекта федерального бюджета, отчета об исполнении федерального бюджета, прогноза консолидированного бюджета РФ, а также отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ;

- предоставляет бюджетные ссуды и бюджетные кредиты в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете;

- предоставляет от имени РФ государственные гарантии субъектам РФ, муниципальным образованиям и юридическим лицам в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете;

- проводит проверки: финансового состояния получателей бюджетных средств, в том числе получателей бюджетных ссуд, бюджетных кредитов и государственных гарантий, а также получателей бюджетных инвестиций по соблюдению ими условий получения и эффективности использования указанных средств;

- регистрирует эмиссии займов субъектов РФ, муниципальных образований, государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий; ведет государственные книги внутреннего и внешнего долга РФ; осуществляет текущее управление государственным долгом РФ.

Руководитель Министерства финансов РФ имеет *исключительное право* дать разрешение на совершение следующих действий:

- 1) утверждение сводной бюджетной росписи федерального бюджета; утверждение лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета; предоставление бюджетных ссуд из средств федерального бюджета; введение режима сокращения расходов федерального бюджета при условии недостатка поступлений не более 5% утвержденных поступлений в федеральный бюджет;

- 2) перемещение ассигнований между главными распорядителями средств федерального бюджета, разделами, подразделами и статьями функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов в пределах 10% утвержденных расходов;

- 3) осуществление блокировки расходов и отмену решения о блокировке расходов.

Министр финансов имеет право запретить главным распорядителям бюджетных средств изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах сметы, если ему поступило должностное представление Счетной палаты РФ или органов Федерального казначейства, свидетельствующее о нарушении бюджетного законодательства главным распорядителем бюджетных средств. Министр финансов имеет право назначить в федеральные органы исполнительной власти и бюджетные учреждения уполномоченных по федеральному бюджету при установлении случаев нецелевого использования бюджетных средств. К уполномоченному по федеральному бюджету переходят все полномочия главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Министр финансов имеет право запретить главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению осуществлять отдельные расходы. Основаниями применения такого запрета являются должностное представление Счетной палаты РФ и акты проверок органов Министерства финансов РФ, Федерального казначейства, свидетельствующие о нарушении бюджетного законодательства.

Министерство финансов РФ несет *ответственность* за:

- 1) соответствие бюджетной росписи утвержденному бюджету; своевременность составления бюджетной росписи;

- 2) соблюдение порядка предоставления бюджетных ссуд, бюджетных кредитов, государственных гарантий и бюджетных инвестиций.

Министр финансов *персонально* несет ответственность за: соответствие бюджетной росписи утвержденному бюджету; своевременность составления бюджетной росписи; введение режима

сокращения расходов бюджета при получении сведений о невозможности исполнения федерального бюджета.

### **37.2. Особенности функционирования финансовых органов субъектов РФ**

1. Рассмотрим особенности функционирования *министерства финансов субъекта РФ* на примере **Республики Бурятия**. Министерство финансов Республики Бурятия является органом исполнительной власти совместного республиканского и федерального, управления. Оно входит в единую систему органов государственного управления финансами в Российской Федерации.

Республиканское министерство финансов осуществляет руководство деятельностью финансовых управлений администраций городов и районов в целях обеспечения единых принципов финансово-бюджетного планирования, финансирования производственной и социально-культурной сфер, создания финансовой базы для комплексного социального и экономического развития республики.

*Задачами* министерства финансов республики являются:

- реализация основных направлений единой государственной финансовой политики;
- составление проекта и исполнение республиканского бюджета;
- обеспечение устойчивости финансов и их воздействия на социально-экономическое развитие республики, эффективность хозяйствования, а также осуществление мер по развитию финансового рынка;
- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития, целевое финансирование общереспубликанских потребностей;
- участие в разработке предложений по привлечению в экономику республики иностранных кредитных ресурсов и об источниках их погашения;
- совершенствование методов финансово-бюджетного планирования, финансирования и отчетности;
- осуществление финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств и средств внебюджетных фондов.

*Функции* министерства:

- участие в работе по комплексному анализу развития экономики, разработка совместно с налоговыми органами мер по финансовому и налоговому стимулированию экономической деятельности;
- участие в работе по составлению прогнозов функционирования экономики республики, определение потребности в финансовых ресурсах;
- организация работы по составлению проекта республиканского бюджета, прогнозу консолидированного бюджета республики, разработка проектов нормативов отчислений от налогов, сборов и других платежей, размеров дотаций и субвенций из республиканского бюджета в бюджеты городов и районов;
- составление на основе бюджетов районов и городов консолидированного бюджета республики, составление проекта республиканского бюджета;
- обеспечение исполнения республиканского бюджета, осуществление корректировки бюджетных назначений с учетом динамики цен и

поступлений доходов, осуществление контроля за исполнением республиканского бюджета и целевым использованием средств, выделяемых предприятиям, учреждениям и организациям, средств внебюджетных фондов, составление отчета об исполнении республиканского бюджета и консолидированного бюджета республики;

- осуществление методического руководства;
- участие в регулировании рынка ценных бумаг, регистрация выпуска ценных бумаг и ведение реестра зарегистрированных ценных бумаг в республике;
- разработка предложений об объемах и направлениях использования валютных средств, рассмотрение проектов планов отпуска драгоценных металлов из золотого запаса республики;
- установление порядка составления отчетности об исполнении бюджета республики, смет расходов бюджетов учреждений и организаций.

К основным *правам* министерства финансов относятся:

- выдача ссуд из республиканского бюджета на покрытие временных кассовых разрывов по бюджетам городов и районов республики с погашением этих ссуд в пределах бюджетного года;
- предоставление отсрочки и рассрочки платежей по налогам и республиканский бюджет, предусмотренным законодательством РФ и Республики Бурятия и т.п.

2. Деятельность *финансового управления* рассмотрим на примере администрации ***Свердловской области***.

Финансовое управление осуществляет координацию функционирования финансовых органов в соответствии с общими принципами деятельности соответствующих структур субъектов РФ.

Основные задачи областного финансового управления основываются на *единых принципах* проведения финансовой политики на уровне субъекта РФ. Они включают:

- составление проекта и исполнение областного бюджета;
- обеспечение сбалансированности консолидированного бюджета области и его активного воздействия на социально-экономическое развитие территории, эффективность предпринимательской деятельности, осуществления мер по развитию финансового рынка;
- концентрацию финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития области;
- разработку предложений по привлечению инвестиций и об источниках их погашения;
- совершенствование методов финансово-бюджетного планирования, финансирования и отчетности;
- финансовый контроль за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств и средств внебюджетных фондов.

Функции областного финансового управления в целом аналогичны функциям, выполняемым министерством финансов, рассмотренным выше. Однако они имеют некоторую специфику. Финансовое управление:

- контролирует исполнение областного бюджета и целевое использование средств, выделяемых из областного бюджета предприятиям, городам и районам, а также средств внебюджетных и валютного фондов;
- участвует в составлении баланса денежных доходов и расходов населения, способствует укреплению денежного обращения, повышению

покупательной способности рубля, улучшению состояния расчетов в народном хозяйстве и совершенствованию организации денежного обращения;

- организует работу по привлечению в экономику области иностранных кредитных ресурсов, проводит с участием заинтересованных органов исполнительной власти переговоры по условиям их привлечения; разрабатывает порядок использования таких кредитов и расчетов по ним предприятиями и организациями;

- осуществляет руководство работой по переоценке товарно-материальных ценностей;

- разрабатывает совместно с органами местного самоуправления предложения по источникам доходов на покрытие затрат, связанных с социальной защитой малообеспеченных категорий населения и других дополнительных расходов областного бюджета, бюджетов городов и районов;

- принимает участие в работе, связанной с приватизацией государственных и муниципальных предприятий, их банкротством, по вопросам доходов от приватизации, осуществления оценки имущества предприятий областной и федеральной собственности, проведением аукционов по продаже пакетов акций, находящихся в их собственности;

- ежемесячно представляет в представительный орган государственной власти области необходимую информацию о состоянии бюджета и его исполнении.

На всех уровнях основными институтами исполнительной власти, направляющими и контролирующими финансовые потоки в сфере государственных и муниципальных финансов, являются министерства финансов, финансовые управления и отделы.

## ГЛАВА 38

### Федеральное казначейство и его функции

#### **38.1 Полномочия Федерального казначейства**

В Российской Федерации функционирует единая централизованная система органов федерального казначейства, включающая Главное управление федерального казначейства Министерства финансов РФ и подчиненных ему территориальных органов федерального казначейства по субъектам РФ, городам, кроме городов районного подчинения, районам и районам в городах.

Схема исполнения бюджета через органы Казначейства приведена на рис. 38.1:

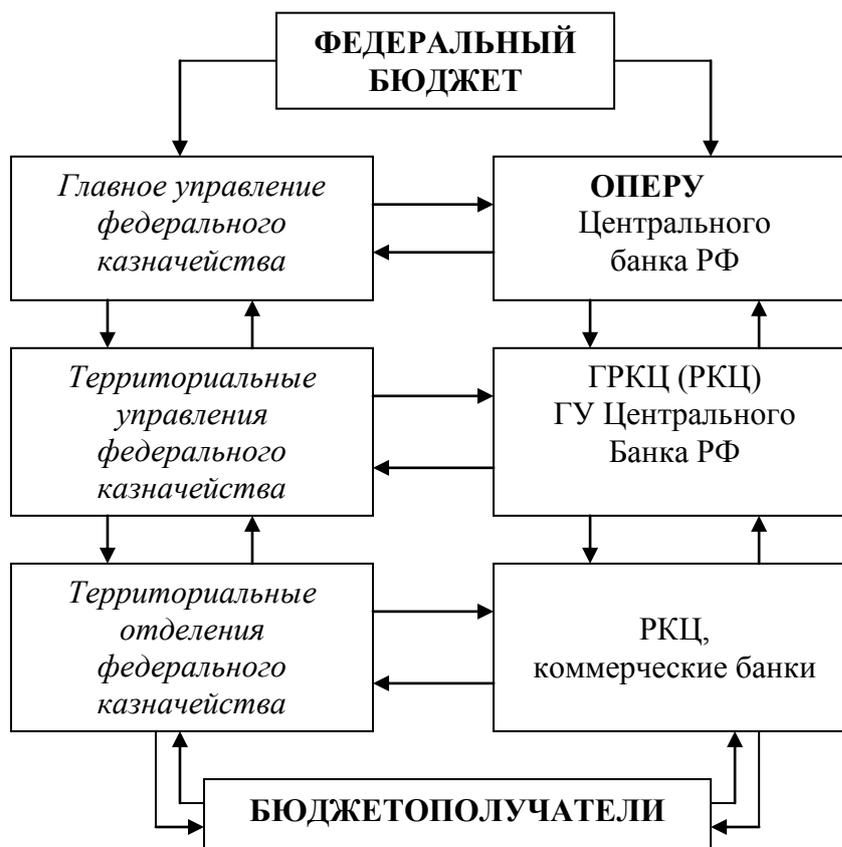
*Главные задачи органов Казначейства:*

- 1) организация, осуществление и контроль за исполнением бюджета РФ, управление доходами и расходами бюджета на счетах Казначейства, исходя из принципа единства кассы;

- 2) регулирование финансовых отношений между бюджетом РФ и государственными внебюджетными фондами, финансовое исполнение этих фондов, контроль за поступлением и использованием внебюджетных средств;

Рис. 38.1

Схема исполнения бюджета через органы Казначейства



3) осуществление краткосрочного прогнозирования объемов государственных финансовых ресурсов, оперативное управление ими;

4) сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов, представление законодательным и исполнительным органам отчетности о финансовых операциях Правительства РФ по бюджету РФ, о государственных внебюджетных фондах, о состоянии бюджетной системы РФ;

5) управление и обслуживание совместно с Банком России и другими уполномоченными банками государственного внутреннего и внешнего долга РФ;

6) разработка методологических и инструктивных материалов, порядка ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции Казначейства, подготовка проекта бюджетной классификации, ведение операций по учету государственной казны РФ.

К функциям Главного управления федерального казначейства Минфина РФ относятся:

- организация бюджетного и финансового исполнения федерального бюджета и финансовое исполнение государственных федеральных внебюджетных фондов, исходя из принципа единства кассы;

- руководство работой территориальных органов Федерального казначейства;

- доведение до территориальных органов Федерального казначейства размеров ассигнований из федерального бюджета по обслуживаемым ими территориям;

- ведение сводного реестра распорядителей средств федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов и федеральных внебюджетных средств;

- организация распределения доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, передача в местные бюджеты отчислений от поступлений по государственным налогам и доходам;

- управление доходами и расходами федерального бюджета и другими централизованными финансовыми ресурсами, находящимися в ведении Правительства РФ, распоряжение средствами на соответствующих счетах в банках, кроме средств государственных федеральных внебюджетных фондов и федеральных внебюджетных средств, осуществление операций с этими средствами;

- организация осуществления взаимных расчетов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;

- регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом и государственными федеральными внебюджетными фондами, организация контроля за поступлением и использованием федеральных внебюджетных средств;

- организация и осуществление: краткосрочного прогнозирования и кассового планирования средств федерального бюджета, других централизованных финансовых ресурсов и направлений их использования; учета операций по движению средств федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов и федеральных внебюджетных средств на счетах казначейства; сбора, обработки и анализа информации о состоянии федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, государственных федеральных внебюджетных фондов и федеральных внебюджетных средств;

- осуществление по поручениям Правительства РФ и Минфина РФ других операций со средствами федерального бюджета, другими средствами, находящимися в ведении Правительства РФ;

- организация работы территориальных органов Казначейства по контролю за исполнением федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов, поступлением и использованием федеральных внебюджетных средств;

- управление и обслуживание государственного внутреннего и внешнего долга совместно с Банком России и другими уполномоченными банками, организация и осуществление размещения на возвратной и платной основе централизованных финансовых ресурсов, находящихся в ведении Правительства РФ;

- организация и ведение операций по учету государственной казны.

Органы Казначейства по субъектам РФ, а также городам с районным делением, имеющим в своем подчинении нижестоящие органы Казначейства, осуществляют на соответствующей территории функции, применительно к функциям, рассмотренным выше, кроме функций, относящихся исключительно к обслуживанию федерального бюджета, закрепленным за Главным управлением федерального казначейства.

Органы Казначейства по городам, кроме городов районного подчинения, районам, районам в Городах выполняют следующие функции:

- осуществляют бюджетное и финансовое исполнение федерального бюджета, финансовое исполнение государственных федеральных внебюджетных фондов, контроль за поступлением и использованием федеральных внебюджетных средств;
- обеспечивают целевое финансирование предприятий за счет средств федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов и целевое использование федеральных внебюджетных средств;
- обеспечивают полный учет распорядителей средств федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов и федеральных внебюджетных средств;
- осуществляют распределение доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, производят отчисления от поступлений по государственным налогам и доходам в местные бюджеты;
- осуществляют операции со средствами федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов и федеральными внебюджетными средствами;
- осуществляют кассовое планирование средств федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов и федеральных внебюджетных средств и направлений их использования;
- контролируют своевременность совершения операций и целевое направление использования средств федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов и федеральных внебюджетных средств;
- осуществляют по представлению Министерства РФ по налогам и сборам возврат в федеральный бюджет излишне взысканных и уплаченных налогов и других платежей;
- осуществляют учет операций по движению средств федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов и федеральных внебюджетных средств на счетах органов Федерального казначейства, обслуживающих соответствующую территорию;
- осуществляют сбор, обработку и передачу вышестоящим органам Казначейства информации и отчетов об исполнении доходов и расходов федерального бюджета, о финансовом исполнении государственных федеральных внебюджетных фондов, поступлении и использовании федеральных внебюджетных средств;
- осуществляют отдельные операции по поручению вышестоящих органов Казначейства.

Органы Казначейства наделены следующими *правами*;

- открывать счета для зачисления и выдачи средств в Банке России, его учреждениях на местах, других кредитных организациях;
- приостанавливать операции по счетам предприятий, включая банки, использующих средства федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов и федеральные внебюджетные средства, в случаях непредставления или отказа предъявить органам Казначейства и их должностным лицам бухгалтерских и финансовых документов, связанных с использованием этих средств;
- выдавать обязательные для исполнения предписания о взыскании с предприятий в бесспорном порядке средств, выделенных из федерального

бюджета, средств этого бюджета, направленных в государственные федеральные внебюджетные фонды или федеральных внебюджетных средств, используемых не по целевому назначению, с наложением на предприятия штрафа в размере ставки рефинансирования Банка России;

- налагать на кредитные организации штраф при несвоевременном исполнении ими платежных документов на перечисление и зачисление средств в доход федерального бюджета, в государственные федеральные внебюджетные фонды либо средств из федерального бюджета и этих фондов на счета получателей в соответствующие кредитные организации в размере действующей в банке, допустившем нарушение, процентной ставки при краткосрочном кредитовании, увеличенной на 10 пунктов; вносить в Банк России представления о лишении кредитных организаций лицензий на совершение банковских операций.

Федеральное казначейство осуществляет следующие *бюджетные полномочия*:

- организует исполнение федерального бюджета, а также бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в случае заключения соответствующих бюджетных соглашений;

- исполняет федеральный бюджет, а также бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты в случае заключения соответствующих бюджетных соглашений;

- осуществляет предварительный и текущий контроль за исполнением федерального бюджета, а также бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в случае заключения соответствующих бюджетных соглашений;

- составляет отчет об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в случае заключения соответствующих бюджетных соглашений;

- осуществляет операции со средствами федерального бюджета, а также бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в случае заключения соответствующих бюджетных соглашений;

- составляет отчет об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в случае заключения соответствующих бюджетных соглашений;

- готовит отчет об исполнении консолидированного бюджета РФ;

- представляет отчет об исполнении федерального бюджета в Правительство РФ;

- устанавливает порядок ведения учета и составления отчетности об исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, смет расходов бюджетных учреждений, устанавливает формы учета и отчетности по исполнению бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;

- открывает и закрывает в Банке России и его учреждениях, а также в уполномоченных кредитных организациях счета для зачисления и выдачи бюджетных средств;

- открывает и закрывает лицевые счета главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств, бюджетных учреждений, а также бюджетные счета других получателей бюджетных средств;

- обладает правом требовать от главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств предоставления отчетов об использовании средств федерального бюджета и других сведений,

связанных с получением, перечислением, зачислением и использованием средств федерального бюджета;

- получает от кредитных организаций сведения об операциях с бюджетными средствами и средствами государственных внебюджетных фондов;

- направляет представления главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета, Банку России и его учреждениям, кредитным организациям с требованием устранить выявленные нарушения бюджетного законодательства и осуществляет контроль за их устранением; приостанавливает операции по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

- взыскивает в бесспорном порядке с лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и получателей средств федерального бюджета бюджетные средства, используемые не по целевому назначению;

- взыскивает со всех счетов бюджетные средства, выданные в форме бюджетных ссуд, бюджетных кредитов, по которым истек срок возврата, а также проценты, подлежащие уплате за пользование бюджетными ссудами, бюджетными кредитами;

- налагает на главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, кредитные организации штрафы в пределах своей компетенции;

- ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета и осуществляет регистрацию бюджетных учреждений, деятельность которых финансируется из средств федерального бюджета;

- осуществляет другие полномочия в соответствии с бюджетным законодательством.

Федеральное казначейство несет *ответственность* за:

- правильность исполнения федерального бюджета, ведение счетов и управление бюджетными средствами;

- финансирование расходов, связанных с предоставлением бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, государственных гарантий;

- полноту и своевременность перечисления и зачисления бюджетных средств на счета их получателей;

- своевременность представления отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;

- своевременность доведения уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах обязательств бюджета до получателей бюджетных средств; финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись; финансирование расходов сверх утвержденных лимитов обязательств бюджета;

- осуществление контроля за соблюдением бюджетного законодательства главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, кредитными организациями;

- исполнение предписаний Счетной палаты РФ и решений актов судебных органов о компенсации ущерба, нанесенного финансовыми органами получателям бюджетных средств.

Федеральное казначейство может осуществлять исполнение бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов по заключенным с соответствующими органами исполнительной власти и органами местного самоуправления соглашениям. Полномочия органов Федерального казначейства распространяются на организации, включая кредитные организации, осуществляющие операции со средствами соответствующих бюджетов в объеме имеющихся полномочий применительно к средствам федерального бюджета.

### **38.2. Деятельность территориального управления Федерального казначейства**

В качестве примера рассмотрим деятельность централизованного межбюджетного *Приморского казначейства*, осуществляющего ведение счетов для бухгалтерского учета доходно-расходных операций бюджетов различных уровней, внебюджетных фондов.

Приморское казначейство образовано для выполнения следующих задач:

- организационного обеспечения финансового исполнения бюджета края, внебюджетных и валютных фондов исходя из принципа единства кассы;
- регулирования финансовых отношений между краевым бюджетом и бюджетами органов местного самоуправления, внебюджетными и валютными фондами;
- бухгалтерского учета финансовых ресурсов края в разрезах бюджетов и бюджетной классификации, используя единые формы бюджетной документации;
- учета обязательств, принятых на себя бюджетами и краем в целом, организации и осуществления взаимозачетов;
- контроля за исполнением бюджетов;
- представления отчетности органам законодательной и исполнительной власти соответствующих уровней Приморского края о результатах их финансовых операций, отчетности об исполнении бюджетов и консолидированного бюджета края;
- оптимизации управления бюджетными средствами в крае, исключая встречные финансовые потоки при отражении доходно-расходных операций бюджетов, внебюджетных и валютных фондов на счетах Казначейства в учреждениях банков;
- разработки методологических и инструктивных материалов, порядка ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции Казначейства;
- анализа состояния финансовых ресурсов края, осуществления прогнозирования объемов финансовых ресурсов, а также управления этими ресурсами в пределах, установленных на соответствующий период расходов.

Казначейство выполняет следующие *функции*:

- обеспечивает организацию исполнения бюджета края путем осуществления финансовых операций при исполнении краевого бюджета, бюджетов органов местного самоуправления, внебюджетных и валютных фондов на территории Приморского края исходя из принципа единства кассы;

- доводит до органов исполнительной власти различных уровней размеры и лимиты бюджетных ассигнований;
  - ведет сводный реестр распорядителей средств краевого и местных бюджетов, получателей средств из краевых внебюджетных и валютных фондов;
  - организует распределение в установленных размерах между краевым и местными бюджетами налогов, поступающих от плательщиков и передаваемых Федеральным казначейством, а также пополнение внебюджетных и валютных фондов, контролирует своевременность зачисления доходов, взыскивает с плательщиков задолженности перед бюджетами, внебюджетными и валютными фондами;
  - организует осуществление и бухгалтерский учет взаимных расчетов и задолженностей между бюджетами, организует и осуществляет взаимозачеты;
  - регулирует финансовые отношения между краевым бюджетом, местными бюджетами, внебюджетными и валютными фондами на территории края;
  - прогнозирование и планирование состояния финансовых ресурсов края, включая пополнение и использование внебюджетных и валютных фондов;
  - управление средствами на счетах в банках, находящихся в ведении органов исполнительной власти различных уровней, производит оплату расходов бюджетных, внебюджетных и валютных фондов в пределах, установленных соответствующими бюджетами, со своих счетов, открытых в учреждениях банковской системы;
  - бухгалтерский учет операций по движению средств краевого и местных бюджетов, средств внебюджетных и валютных фондов, задолженностей, обязательств и финансовых взаимоотношений субъектов бюджетного процесса в крае как в рублях, так и в иностранной валюте;
  - открывает и ведет на своем балансе счета для учета средств бюджетов, внебюджетных и валютных фондов;
  - представляет органам законодательной и исполнительной власти отчеты по установленным формам о ходе исполнения бюджетов и консолидированного бюджета, внебюджетных и валютных фондов;
  - осуществляет по поручению органов исполнительной власти иные операции со средствами краевого и местных бюджетов, внебюджетных и валютных фондов;
  - организует и осуществляет предварительный контроль целевого использования и соответствия бюджетным назначениям средств бюджетов, внебюджетных и валютных фондов;
  - совместно с органами исполнительной власти осуществляет мероприятия по обслуживанию дефицита бюджета края и обязательств края, организует и осуществляет размещение на возвратной и платной основе финансовых ресурсов;
  - организует и осуществляет операции по учету казны края.
- Приморское казначейство наделено следующими основными *правами*:
- открывать счета для зачисления и выдачи бюджетных средств, средств внебюджетных и валютных фондов в рублях и в иностранной валюте в кредитных организациях;

- приостанавливать оплату расходов бюджетов в случае превышения бюджетных назначений, секвесторных лимитов, недофинансирования защищенных статей бюджетов до решения органов законодательной власти соответствующего уровня;

- приостанавливать осуществление расходов распорядителями средств из бюджетов, внебюджетных и валютных фондов в случае нарушения установленного порядка исполнения бюджетов, внебюджетных и валютных фондов до устранения нарушений;

- самостоятельно устанавливать стандарты учета бюджетных средств, внебюджетных и валютных фондов, стандарты применяемых сообщений в единой автоматизированной системе Приморского казначейства.

Важная роль отводится территориальным органам Федерального казначейства в ведении лицевых счетов распорядителей ассигнований, финансируемых из федерального бюджета. На органы Федерального казначейства возложена задача по организации, осуществлению и контролю за исполнением федерального бюджета, управлению расходами этого бюджета на счетах казначейства в банках.

### **38.3. Ведение лицевых счетов распорядителей ассигнований**

Финансирование расходов распорядителей ассигнований федерального бюджета и осуществление кассовых расходов производится с *лицевых счетов*, открытых в территориальных органах Федерального казначейства. Перечисление средств федерального бюджета на текущие бюджетные и расчетные счета организаций, открытые в учреждениях банков, не производится.

Учет движения средств по расходам федерального бюджета осуществляется на лицевых счетах, открываемых в органах Федерального казначейства и служащих для бухгалтерского отражения операций по исполнению федерального бюджета.

Управление денежными средствами на лицевых счетах осуществляется распорядителями ассигнований.

Главное управление федерального казначейства устанавливает порядок учета операций, открытия и ведения лицевых счетов, определяет режим работы лицевых счетов в соответствии с действующим законодательством и нормативными актами.

Лицевые счета распорядителей бюджетных ассигнований открываются непосредственно на текущем бюджетном счете органа Федерального казначейства и предназначены для учета операций по финансированию расходов на содержание учреждений и организаций, а также федеральных программ, дотациям, компенсациям, субвенциям, трансфертам и ссудам.

Движение средств по лицевым счетам учитывался на текущем бюджетном счете органа Федерального казначейства, открытом в учреждениях Банка России, Сберегательного банка РФ, других банках, уполномоченных Правительственной комиссией по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики осуществлять операции со средствами федеральной бюджета.

Лицевые счета открываются распорядителям ассигнований федерального бюджета. Через лицевые счета, открытые в организациях Федерального казначейства, осуществляются:

1) финансирование расходов учреждений, организаций, предприятий на основании бюджетных назначений утвержденных смет расходов и других обоснований и расчетов, подтверждающих необходимость производимых расходов;

2) межбюджетные расчеты с администрациями субъектов РФ и муниципальных образований по трансфертам, дотациям;

3) компенсации, субвенции, субсидии, целевые программы;

4) предоставление средств федерального бюджета на условиях возвратности и платности;

5) расчеты с предприятиями и организациями в части компенсаций и социальных выплат по федеральным программам.

При финансировании расходов федерального бюджета органы Федерального казначейства осуществляют следующие функции:

- открывают распорядителям ассигнований личные счета для учета движения денежных средств;

- производят записи в лицевых счетах на основании надлежаще оформленных расчетно-денежных документов: реестров, платежных поручений, чеков;

- получают ежедневно из банка выписки со своего текущего бюджетного счета;

- выдают обслуживаемым распорядителям ассигнований выписки из лицевых счетов;

- составляют ведомости оборотов и остатков по лицевым счетам;

- оформляют платежно-расчетные документы;

- ведут журналы учета платежных поручений, чеков, отказов от акцепта, картотеку по каждому распорядителю ассигнований;

- обеспечивают предварительный, текущий и последующий контроль за целевым использованием средств федерального бюджета в соответствии с утвержденными сметами расходов владельцев лицевых счетов, другими документами, подтверждающими обоснованность расходов.

Лицевые счета распорядителям ассигнований федерального бюджета открываются по мере перевода их на финансирование через органы Федерального казначейства по территориальному признаку.

На основании заключенных с владельцами лицевых счетов договоров органы Федерального казначейства:

1) обеспечивают финансирование расходов федерального бюджета в пределах лимитов, доведенных Главным управлением федерального казначейства согласно утвержденным сметам доходов учреждений и организаций, объемам финансирования федеральных и целевых программ, трансфертов населению и субъектам РФ, дотаций, субвенций, ссуд и др.;

2) производят учет операций по зачислению денежных средств на лицевые счета распорядителей ассигнований в соответствии с реестрами Главного управления федерального казначейства;

3) производят учет операций по списанию средств с лицевых счетов по платежным поручениям и чекам владельца, инкассовым поручениям, отраженным в выписках учреждения банка, согласно утвержденным сметам расходов в пределах имеющихся на лицевом счете средств;

4) обеспечивают выдачу денежных средств на выплату заработной платы и другие необходимые выплаты в наличной форме; выдачу распорядителям ассигнований выписок о движении средств на лицевых счетах по мере совершения операций.

Органы Федерального казначейства производят также безакцептное списание денежных средств с лицевых счетов владельцев в установленных законодательством случаях.

Владельцы лицевых счетов предоставляют в органы Федерального казначейства документы, необходимые для открытия лицевых счетов, смету расходов до начала финансирования расходов из федерального бюджета. Они обязаны своевременно вносить изменения в смету расходов и использовать средства федерального бюджета строго по целевому назначению; соблюдать порядок оформления платежных документов при финансировании расходов из федерального бюджета.

Орган Федерального казначейства имеет право осуществлять операции по лицевым счетам в пределах имеющихся остатков средств; приостанавливать или прекращать финансирование в случае непредоставления соответствующих документов или отчетности об использовании средств; проверять целевое использование выданных денежных средств и произведенных платежей.

Владелец лицевого счета имеет право распоряжаться денежными средствами, находящимися на лицевых счетах; получать от органа Федерального казначейства необходимую информацию по движению средств федерального бюджета на лицевом счете; контролировать своевременность зачисления и перечисления средств с лицевого счета.

Финансирование расходов федерального бюджета осуществляется в соответствии с законами о федеральном бюджете на соответствующий год и производится в сроки и в размерах, устанавливаемых Правительством РФ. После утверждения закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Минфин РФ доводит до главных распорядителей бюджетных ассигнований поквартальное распределение предусмотренных им бюджетных ассигнований. Главные распорядители бюджетных ассигнований после получения поквартального распределения бюджетных ассигнований доводят объемы бюджетных ассигнований до получателей бюджетных ассигнований. Финансирование расходов распорядителей ассигнований федерального бюджета производится в строгом соответствии с назначениями, расчетами, утвержденными сметами расходов с учетом изменений.

Финансирование федеральных программ, выдача бюджетных ссуд, проведение межбюджетных расчетов, финансирование других федеральных мероприятий производятся в соответствии с суммами, доведенными реестрами Главным управлением федерального казначейства.

На лицевых счетах организаций производится учет операций по основной деятельности, а также связанных с капитальными вложениями и капитальным ремонтом. Документы на списание средств принимаются от владельцев лицевых счетов только при наличии средств на счетах. Исключение составляют исполнительные документы на списание денежных средств в случаях, предусмотренных законодательством.

Средства федерального бюджета, находящиеся на текущем бюджетном счете органа Федерального казначейства, не могут быть списаны

учреждением банка со счета по решению суда или в случаях, установленных законом, без предварительного акцепта органа Федерального казначейства.

Поступающие в учреждение банка инкассовые поручения налоговых органов, другие инкассовые поручения, инкассовые поручения с приложенными к ним исполнительными документами судов на взыскание в бесспорном порядке средств с лицевых счетов организаций должны быть предварительно акцептованы органом Федерального казначейства.

На лицевых счетах учет операций по финансированию производится только на основании реестров. Полученные средства от предпринимательской деятельности, местных органов власти и другие поступления, не относящиеся к финансированию из федерального бюджета, учитываются на расчетных и других счетах организаций.

До начала финансирования расходов из федерального бюджета распорядители ассигнований представляют в органы Федерального казначейства утвержденные в установленном порядке сметы расходов и кассовые заявки на выдачу денежной наличности.

Расчеты производятся платежными поручениями, которые выписываются владельцем лицевого счета.

Выдача наличных денежных средств с лицевых счетов осуществляется через учреждения банков на основании договоров, заключенных между органом Федерального казначейства и банком.

Организации с переходом на финансирование через лицевые счета представляют в органы Федерального казначейства кассовые заявки на текущий квартал и заявления на выдачу чековых книжек. Организация документооборота устанавливается таким образом, чтобы обеспечить своевременное оформление поступающих расчетно-денежных документов и отражение их в бухгалтерском учете по лицевым счетам с составлением ежедневного баланса.

Организации, которым открыты лицевые счета в органах Федерального казначейства, представляют расчетно-денежные документы на финансирование своих расходов в соответствии с утвержденной сметой. Лимиты бюджетных средств и их бюджетное назначение доводятся до владельцев лицевых счетов органами Федерального казначейства.

Прием, оформление и отражение по счетам бухгалтерского учета расчетно-денежных документов производятся в день их поступления в орган Федерального казначейства в течение первой половины рабочего дня в операционный день.

Оплата всех расчетно-денежных документов владельцев лицевых счетов, включая выплату заработной платы, расчеты с бюджетом, государственными внебюджетными фондами, другие платежи, производится с их лицевых счетов в пределах имеющихся средств, с соблюдением законодательства в части очередности платежей и календарной очередности поступления расчетных документов.

Органы Федерального казначейства ежедневно получают от учреждений банков выписки по текущему бюджетному счету с приложенными к ним платежными документами: платежными, инкассовыми поручениями, мемориальными ордерами, квитанциями на сдачу наличных денег — по произведенным расчетно-кассовым операциям.

Зачисление поступивших от вышестоящего органа Федерального казначейства денежных средств на текущий бюджетный счет органа

Федерального казначейства производится учреждением банка на основании платежных поручений и реестров.

Поступившие и зачисленные на лицевые счета организаций денежные средства, предназначенные на финансирование расходов федерального бюджета, используются в строгом соответствии с утвержденными сметами и бюджетными назначениями, указанными в реестрах.

По окончании финансового года, перед составлением годового отчета, бухгалтерия органов Федерального казначейства проверяет достоверность всех балансовых счетов и расчетов с распорядителями ассигнований федерального бюджета и с органами Федерального казначейства по средствам, полученным и переданным на финансирование расходов по их содержанию и проведению различных федеральных мероприятий.

Руководитель органа Федерального казначейства дает разрешение распорядителю ассигнований на временное заимствование оборотных средств с расчетного или текущего внебюджетного счета для осуществления расходов, финансирование которых предусмотрено за счет средств федерального бюджета. Такое разрешение является основанием для восстановления средств на расчетный или текущий счет распорядителя ассигнований после поступления реестра по финансированию расходов.

*Перечисление средств* с одного лицевого счета распорядителя ассигнований на его другой лицевой счет производится по разрешению органа Федерального казначейства.

Перечисление средств с лицевого счета распорядителя ассигнований на его другой лицевой, текущий или расчетный счет производится в следующих случаях:

- 1) неправильно произведенных расходов;
- 2) возмещения расходов по переданным материальным ценностям или оказанным услугам;
- 3) возмещения расходов, произведенных с текущих внебюджетных или расчетных счетов, в случаях, когда мероприятий финансирование которых предусмотрено за счет средств федерального бюджета, полностью или частично осуществлены за счет временно позаимствованных средств, находящихся на указанных счетах.

Если у распорядителей бюджетных ассигнований другие источники отсутствуют, а средства из федерального бюджета еще не поступили, учет принятых расчетно-платежных документов, не оплачиваемых из-за отсутствия средств на лицевых счетах, ведется в картотеке. В картотеку принимаются платежи в бюджет, государственные внебюджетные фонды, включая Пенсионный фонд РФ, Государственный фонд занятости населения РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ, Фонд социального страхования РФ, исполнительные документы. Все другие платежи при отсутствии средств на лицевых счетах распорядителей ассигнований к учету не принимаются.

Деятельность органов Казначейства связана со всеми финансовыми потоками, относящимися к государственным и муниципальным финансам. Поэтому важна оперативность и четкость исполнения ими соответствующих операций.

## ГЛАВА 39

## **Счетная палата РФ: задачи, функции, роль**

### **39.1. Счетная палата РФ — орган государственного финансового контроля**

Счетная палата РФ — орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетный ему. Счетная палата РФ является юридическим лицом.

*Задачами* Счетной палаты РФ являются:

1) организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

2) определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

3) оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

4) финансовая экспертиза проектов федеральных законов, нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

5) анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

6) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных кредитных организациях;

7) регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий

Счетная палата РФ осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и другие виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. С этой целью Счетная палата РФ обеспечивает:

- организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году;

- проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- экспертизу проектов федерального бюджета, законов и других нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, федеральных программ и других документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов РФ;

- анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;

- подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году;
- подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти РФ.

Контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются:

- 1) на государственные органы и учреждения в РФ, на федеральные внебюджетные фонды;
- 2) на органы местного самоуправления, предприятия, организации, финансово-кредитные организации, их объединения, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и другие льготы и преимущества.

На деятельность негосударственных некоммерческих организаций контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, использованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и других льгот и преимуществ.

В процессе исполнения федерального бюджета Счетная палата РФ контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями федерального бюджета, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению. Счетная палата РФ ежеквартально представляет Федеральному Собранию РФ оперативный отчет о ходе исполнения федерального бюджета, в котором приводятся фактические данные о формировании доходов и произведенных расходах в сравнении с утвержденными федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год показателями за истекший период, квартал.

Счетная палата осуществляет *контроль* за:

- 1) управлением и обслуживанием государственного внутреннего и внешнего долга РФ;
- 2) законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством РФ от иностранных государств и международных финансовых организаций;
- 3) эффективностью размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе;
- 4) предоставлением государственных кредитов, а также предоставлением средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

Счетная палата РФ контролирует формирование и эффективность использования средств федеральных внебюджетных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Правительства РФ.

Счетная палата РФ осуществляет контроль за поступлениями в федеральный бюджет средств, полученных от распоряжения

государственным имуществом и управления объектами федеральной собственности.

Счетная палата РФ осуществляет *контроль* за:

1) деятельностью Центрального банка РФ, его структурных подразделений, других кредитно-финансовых организаций и части обслуживания ими федерального бюджета;

2) деятельностью Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга РФ.

Счетная палата РФ проводит *экспертизу* и дает заключения по:

- проекту федерального бюджета, обоснованности его доходных и расходных статей, размерам государственного внутреннего и внешнего долга и дефицита;

- вопросам бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в РФ;

- проектам законодательных и других нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение Государственной Думы;

- проектам международных договоров РФ, влекущих правовые последствия для федерального бюджета;

- проектам программ, на финансирование которых используются средства федерального бюджета.

По другим вопросам, входящим в компетенцию Счетной палаты РФ, она осуществляет подготовку и представление заключений или письменных ответов на основании:

- запросов Президента РФ;

- поручений Совета Федерации или Государственной Думы, оформленных соответствующими постановлениями;

- запросов комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы;

- запросов депутатов и членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;

- запросов Правительства РФ;

- запросов органов государственной власти субъектов РФ.

Счетная палата РФ анализирует итоги проводимых контрольных мероприятий, обобщает и исследует причины и последствия выявленных отклонений и нарушений в процессе формирования доходов и расходования средств федерального бюджета. На основе полученных данных она разрабатывает предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и развитию бюджетно-финансовой системы РФ и представляет их на рассмотрение Государственной Думы.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата РФ направляет органам государственной власти, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства.

При выявлении на проверяемых объектах нарушений в предпринимательской деятельности, наносящих государству прямой непосредственный ущерб, в случаях несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты РФ, создания препятствий для

проведения контрольных мероприятий она дает администрации проверяемых предприятий обязательные для исполнения предписания. При неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Счетной палаты РФ Коллегия палаты вправе по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий.

### **39.2. Контрольно-счетные органы в субъектах РФ**

Наряду со Счетной палатой РФ созданы и функционируют аналогичные по решаемым задачам и выполняемым функциям контрольно-счетные органы в субъектах РФ. Их деятельность регламентируется законодательством субъектов РФ. В качестве примера рассмотрим деятельность счетных палат некоторых субъектов РФ.

1. Контрольно-счетная палата *Московской городской Думы* образована Московской городской Думой для осуществления контроля за исполнением городского бюджета и ей подотчетна. Контрольно-счетная палата в своей деятельности независима от органов исполнительной власти и руководствуется законодательными актами РФ, Уставом и законодательными актами г. Москвы, постановлениями Московской городской Думы.

Основные задачи Контрольно-счетной палаты:

- 1) выявление незаконного, нерационального и неэффективного использования средств городского бюджета органами государственной власти, предприятиями;
- 2) контроль за законностью и своевременностью движения средств городского бюджета в финансово-кредитных организациях.

Эти задачи осуществляются также в отношении образованных отраслевых и территориальных внебюджетных фондов.

В процессе исполнения городского бюджета и после завершения очередного финансового года Контрольно-счетная палата контролирует полноту и своевременность поступлений финансовых средств в доходную часть городского бюджета; осуществляет проверки законности и эффективности расходования бюджетных ассигнований по всем статьям городского бюджета.

По запросу Московской городской Думы Контрольно-счетная палата готовит и представляет заключения по различным бюджетно-финансовым вопросам, входящим в компетенцию Московской городской Думы.

Контрольно-счетная палата проводит проверки и обследования:

- 1) финансово-хозяйственной деятельности в органах государственной власти, ведомствах, учреждениях и организациях, финансируемых за счет средств городского бюджета, средств от продажи и использования городской собственности и внебюджетных фондов; на государственных и других предприятиях, получающих средства из городского бюджета, средства от продажи и использования городской собственности, из внебюджетных фондов в любых формах, — в части использования этих средств;

- 2) связанные с зачислением, перечислением и использованием средств городского бюджета, внебюджетных фондов и средств от продажи и

использования городской собственности в предприятиях, финансово-кредитных организациях.

По поручению Думы или специальному решению Контрольно-счетной палаты ее специалисты принимают участие в проверках и ревизиях финансово-хозяйственной деятельности предприятий. По результатам проведенных проверок и обследований Контрольно-счетная палата направляет органам государственной власти г. Москвы представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного городу ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях.

При проведении проверок и обследований Контрольно-счетная палата взаимодействует с органами государственной власти РФ, их контрольными органами, органами городского внутриведомственного контроля, органами прокуратуры, внутренних дел, таможенной и налоговой службами, органами налоговой полиции г. Москвы.

Контрольно-счетная палата ежегодно представляет Московской городской Думе отчет о своей деятельности, результатах проведенных проверок и обследований, вытекающих из них выводах, рекомендациях и предложениях.

2. Контрольно-счетная палата Законодательного Собрания **Нижегородской области** образуется постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области, является его структурным подразделением и подотчетна ему. Задачами Контрольно-счетной палаты являются:

1) организация и осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей областного бюджета и областных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

2) контроль за эффективностью и целесообразностью расходования финансовых ресурсов области и использования государственной собственности области;

3) оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов областного бюджета и областных внебюджетных фондов;

4) финансовая экспертиза проектов законов области, нормативных правовых актов органов государственной власти области, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета и областных внебюджетных фондов, или влияющих на формирование и исполнение областного бюджета и областных внебюджетных фондов;

5) анализ выявленных отклонений от установленных показателей областного бюджета и областных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

6) контроль за законностью и своевременностью движения средств областного бюджета и внебюджетных фондов в ГУ ЦБ РФ по Нижегородской области, финансово-кредитных организациях Нижегородской области;

7) регулярное представление Законодательному Собранию информации о ходе исполнения областного бюджета и результатах проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

К видам деятельности Контрольно-счетной палаты относятся:

- проведение оперативного контроля за исполнением областного бюджета в отчетном году;
- проведение комплексных и тематических проверок и обследований по отдельным разделам и статьям областного бюджета, областных внебюджетных фондов;
- экспертиза проектов областного бюджета, областных программ, законов и других нормативных правовых актов и документов, затрагивающих финансовые ресурсы области;
- анализ нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Законодательное Собрание предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;
- подготовка и представление заключений об исполнении областного бюджета и областных внебюджетных фондов в отчетном году, а также заключений и ответов по вопросам, относящимся к компетенции Контрольно-счетной палаты, по поручению Законодательного Собрания.

Контрольные полномочия Контрольно-счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения в Нижегородской области, содержащиеся за счет средств областного бюджета, на областные внебюджетные фонды и их аппараты, а также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, финансово-кредитные организации, их объединения вне зависимости от видов и форм их собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из областного бюджета и областных внебюджетных фондов, или используют областную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные Законодательным Собранием Нижегородской области льготы по налогам, сборам, пошлинам и иным платежам в областной бюджет и областные внебюджетные фонды.

На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и других негосударственных некоммерческих организаций контрольные полномочия Контрольно-счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств областного бюджета, использованием областной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных им Законодательным Собранием Нижегородской области льгот по налогам, сборам, пошлинам и другим платежам.

Контрольно-счетная палата осуществляет *контроль* за:

- соблюдением порядка предоставления из областного бюджета, в том числе за счет валютных средств, и из областных внебюджетных фондов ссуд и льготных кредитов, их целевым использованием, порядком расчетов за пользование кредитами и своевременностью их погашения;
- обоснованностью и эффективностью размещения временно свободных средств областного бюджета и внебюджетных фондов, в том числе в кредитных организациях, и вложением в ценные бумаги;
- использованием заемных средств, привлекаемых администрацией области путем выпуска облигаций, долговых обязательств и других видов государственных ценных бумаг, а также получаемых краткосрочных кредитов банка.

Контрольно-счетная палата осуществляет контроль за формированием и использованием средств областных внебюджетных фондов, валютных средств областного бюджета, находящихся в управлении и распоряжении

администрации области, а также за поступлениями в областной бюджет средств, полученных в результате распоряжения и управления областной собственностью, в том числе от ее приватизации, продажи, передачи в аренду.

Контрольно-счетная палата проводит экспертизу и дает заключения по проектам: областного бюджета и вносимым в него изменениям и дополнениям; законодательных и нормативных актов по вопросам бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса; бюджетов областных внебюджетных и целевых фондов, вносимых в них изменений и дополнений; программ, на финансирование которых используются средства областного бюджета.

3. Счетная палата *Свердловской области* создается при Законодательном Собрании Свердловской области, является его уполномоченным контрольным органом и подотчетна ему.

Основные *задачи* Счетной палаты:

- оценка обоснованности доходных и расходных статей проекта областного бюджета и бюджетов внебюджетных фондов;
- контроль за исполнением областного бюджета и бюджетов внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проекта закона об областном бюджете, проектов областных законов о бюджетах внебюджетных фондов, проектов областных законов, предусматривающих расходы за счет средств областного бюджета или внебюджетных фондов;
- подготовка информации для Законодательного Собрания Свердловской области о ходе исполнения областного бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В процессе проведения проверок Счетная палата контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое использование бюджетных ассигнований в соответствии с законом об областном бюджете, росписью бюджетных расходов, а также расходование средств внебюджетных фондов в соответствии с утвержденными бюджетами; выявляет отклонения от утвержденных показателей и нарушения законодательства РФ и Свердловской области.

Счетная палата подотчетна Законодательному Собранию Свердловской области.

## ГЛАВА 40

### Кассовое исполнение бюджета

#### 40.1. Функция Центрального банка РФ

Осуществление платежей и расчетов, связанных с *кассовым исполнением бюджета*, производится учреждениями Центрального банка РФ (ЦБ РФ) и уполномоченными кредитными организациями.

Рассмотрим *основные операции*, связанные с кассовым исполнением бюджета.

Учреждения Центрального банка РФ:

- принимают и зачисляют средства, поступающие в доходы бюджетов;

- распределяют в установленных размерах доходы между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов, производят отчисления от поступлений по налогам и другим доходам в местные бюджеты;

- выдают средства бюджетов в пределах сумм, имеющихся на счетах этих бюджетов.

При выполнении операций по кассовому исполнению бюджета учреждения ЦБ РФ:

- ведут учет доходов и расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и представляют в установленные сроки отчеты о кассовом исполнении этих бюджетов соответствующим вышестоящим учреждениям Банка России и финансовым органам; ведут учет средств местных бюджетов;

- производят расчетное и кассовое обслуживание учреждений и организаций, состоящих на федеральном, субфедеральных и местных бюджетах, и осуществляют контроль при выдаче бюджетных и внебюджетных средств;

- сверяют учетные данные ЦБ РФ по расходам федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ с данными распорядителей кредитов, финансовых и других органов.

В целом по федеральному бюджету или бюджетам субъектов РФ оплата расходов производится в пределах остатка средств соответственно на счете доходов федерального бюджета или на счете доходов бюджета субъекта РФ.

При наличии на счетах предприятий, находящихся в федеральной собственности, в государственной, кроме федеральной, собственности и негосударственных предприятий, бюджетных и других счетах плательщика денежных средств, сумма которых достаточна для оплаты всех платежных документов, предъявленных к соответствующему счету, списание средств со счета по платежам в бюджеты и государственные внебюджетные фонды осуществляется кредитными организациями и учреждениями ЦБ РФ в порядке поступления платежных поручений плательщика на списание средств — *календарная очередность*.

При недостаточности денежных средств на счетах предприятий, находящихся в федеральной собственности, в государственной, кроме федеральной, собственности и негосударственных предприятий, бюджетных или других счетах плательщика для оплаты всех платежных документов, предъявленных к соответствующему счету, платежные поручения по платежам в бюджеты и государственные внебюджетные фонды помещаются в картотеку и оплачиваются в очередности, установленной Гражданским кодексом РФ. При недостаточности средств на счете плательщика для полного удовлетворения его требований производится частичная оплата платежных поручений.

1. Для учета доходов федерального бюджета, доходов бюджетов субъектов РФ и доходов, распределяемых между бюджетами, в учреждениях Банка России открываются *лицевые счета* для каждого вида платежа отдельно по каждому финансовому органу и по каждому учреждению, администрирующему соответствующий вид дохода.

Записи в лицевые счета поступивших платежей в бюджет производятся в следующем порядке:

1) суммы платежей в бюджет, перечисленные с расчетных, текущих и бюджетных счетов, записываются в лицевые счета по каждому документу;

2) платежи, принятые наличными деньгами, записываются в лицевые счета общими суммами на основании сводного приходного кассового ордера или контрольной ленты подсчета, используемой в качестве кассового ордера, а при небольшом количестве платежей — по каждому документу;

3) суммы доходов, распределенные между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта РФ, записываются в лицевые счета на основании ведомости распределения доходов;

4) суммы доходов, отчисленные в соответствующие местные бюджеты, записываются в лицевые счета этих бюджетов общими суммами на основании ведомости отчислений в местные бюджеты.

Выписки из лицевых счетов по платежам в бюджет и приложения к ним выдаются финансовым органам и организациям, администрирующим соответствующие доходы, ежедневно или в сроки по согласованию с ними, с обязательной выдачей или высылкой выписок за последний рабочий день месяца, в котором было движение по лицевому счету.

*Зачисление платежей в бюджет* производится в следующем порядке:

1) доходы, обращаемые полностью в федеральный бюджет или в бюджет того субъекта РФ, на территории которого они поступили, если от этих доходов не установлены отчисления в местные бюджеты, зачисляются учреждениями ЦБ РФ в соответствующие бюджеты по месту их поступления;

2) доходы, поступившие для зачисления в бюджет другого субъекта РФ, или доходы, от которых установлены отчисления в местные бюджеты, а также доходы, зачисляемые полностью в местные бюджеты, переводятся в соответствующее учреждение ЦБ РФ для зачисления в доходы бюджета.

2. Размеры распределения доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ и отчислений от доходов в местные бюджеты сообщаются отдельно для каждого бюджета в процентах от общей суммы поступлений каждого вида дохода.

Для распределения поступивших доходов между бюджетами учреждения ЦБ РФ составляют по каждому финансовому органу *ведомость распределения доходов* между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта РФ. Суммы поступивших доходов показываются в ведомости на основании данных соответствующих лицевых счетов за вычетом возвратов, произведенных за распределяемый период.

3. Учреждения ЦБ РФ выдают средства предприятиям, учреждениям и организациям за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в соответствии с классификацией расходов и схемой ежемесячного отчета ЦБ РФ о кассовом исполнении федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и оформления полномочий на распоряжение бюджетными счетами.

Перечисление средств с одного бюджетного счета предприятия, учреждения или организации на другой его бюджетный текущий или расчетный счет не производится, за *исключением* случаев:

- перечисления средств с одного бюджетного счета на другой бюджетный счет в связи с неправильно произведенными расходами;

- перечисления средств с бюджетных счетов на текущие счета по внебюджетным средствам в случае возмещения расходов по переданным материальным ценностям или оказанным услугам;

- возмещения расходов, произведенных с расчетных счетов, в тех случаях, когда мероприятия, на финансирование которых открыты кредиты, полностью или частично осуществлены за счет временно позаимствованных собственных средств. Аналогичные перечисления средств могут производиться с текущего или расчетного счета предприятия на его бюджетный счет. Перечисления производятся при условии указания в платежных поручениях причин, вызывающих необходимость такого перечисления.

4. Главным распорядителям бюджетных средств в учреждениях ЦБ РФ на основании расходных расписаний Министерства финансов РФ и министерств финансов субъектов РФ открываются *отдельные счета*: 1) на расходы учреждения, организации; 2) для перевода средств подведомственным предприятиям, учреждениям и организациям и на централизованные мероприятия, осуществляемые непосредственно главным распорядителем по этим предприятиям, учреждениям и организациям.

Нижестоящим распорядителям бюджетных средств на основании бюджетных поручений открываются отдельные счета на расходы учреждения, организации, для перевода средств подведомственным предприятиям, учреждениям и организациям, на централизованные мероприятия, содержание подведомственных учреждений и организаций.

Распорядители бюджетных средств и главные бухгалтеры учреждений и организаций несут ответственность за разассигнование и перевод открытых в их распоряжение средств соответствующим предприятиям по целевому назначению и в пределах остатка бюджетных средств по каждому назначению в отдельности, а также за правильное и экономное расходование бюджетных средств в соответствии с утвержденными сметами расходов.

5. Порядок *открытия кредитов* по федеральному бюджету и бюджетам субъектов РФ устанавливается соответственно Минфином РФ и министерствами финансов субъектов РФ. Кредиты открываются в сроки, обеспечивающие своевременное их разассигнование предприятиям, учреждениям и организациям.

Кредиты на финансирование экономики за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в учреждениях ЦБ РФ открываются по соответствующим статьям классификации расходов. Учреждения ЦБ РФ выдают средства предприятиям, учреждениям и организациям за счет кредитов, открытых на финансирование экономики, в зависимости от их назначения непосредственно с бюджетных счетов или путем перечисления средств на их расчетные или текущие счета.

Выдача средств за счет кредитов, открытых на финансирование капитальных вложений предприятиям, производится с бюджетных счетов этих предприятий. На эти же бюджетные счета перечисляются собственные средства предприятий в тех случаях, когда финансирование капитальных вложений производится за счет собственных средств и бюджетных ассигнований.

Кредиты на операционные расходы предприятий открываются главным распорядителям бюджетных средств для перевода подведомственным предприятиям. Расходование средств за счет кредитов, открытых на операционные расходы, производится, как правило, непосредственно с бюджетных счетов.

Средства на выплату заработной платы, хозяйственных, операционных и других расходов бюджетным учреждениям, не являющимся самостоятельными распорядителями бюджетных средств, переводятся соответствующими распорядителями в учреждения ЦБ РФ для зачисления на текущие счета.

6. Учреждения ЦБ РФ осуществляют кассовое исполнение местных бюджетов. По каждому бюджету учреждения ЦБ РФ открывают *основной текущий счет*. На основные текущие счета местных бюджетов зачисляются: доходы, относящиеся к данному бюджету; поступления из других вышестоящих и нижестоящих бюджетов; другие установленные доходы.

С основных текущих счетов местных бюджетов производится перечисление средств на текущие счета главных распорядителей бюджетных средств; средств на счета в учреждениях ЦБ РФ и кредитных организациях на финансирование капитальных вложений и других мероприятий за счет средств бюджета; сумм вышестоящим и нижестоящим бюджетам; сумм на расчетные счета предприятий; сумм невыясненных поступлений для зачисления по принадлежности в другие бюджеты или другим организациям; возврат излишне зачисленных в бюджет доходов; производство других установленных расходов.

Перечисление средств с основных текущих счетов местных бюджетов на текущие счета главных распорядителей бюджетных средств производится по поручениям финансовых органов.

По поручениям главных распорядителей с их текущих счетов перечисляются средства на текущие счета подведомственных учреждений и организаций.

Финансовые органы и главные распорядители бюджетных средств представляют поручения на перечисление средств в сроки, обеспечивающие своевременную выплату заработной платы и нормальную работу бюджетных учреждений.

#### **40.2. Расчетно-кассовое обслуживание счетов органов Федерального казначейства**

При переходе на финансирование расходов федерального бюджета через лицевые счета предприятий, получающих финансирование из федерального бюджета, открытые в органах Федерального казначейства, распорядители бюджетных средств закрывают на основании распоряжения Главного управления федерального казначейства текущие бюджетные счета по учету средств федерального бюджета в учреждениях Банка России и кредитных организациях.

Органы Федерального казначейства осуществляют операции по расходованию средств федерального бюджета, выделенных для распорядителей бюджетных средств, с открытых органам Федерального казначейства лицевых счетов, в учреждениях Банка России, а в случае их отсутствия — в *уполномоченных кредитных организациях*. В условиях финансирования расходов федерального бюджета через лицевые счета распорядителей бюджетных средств, открытые в органах Федерального казначейства, клиентами учреждений Банка России и уполномоченных кредитных организаций по операциям со средствами федерального бюджета являются органы Федерального казначейства. Между органами

Федерального казначейства и учреждениями ЦБ РФ, уполномоченными кредитными организациями заключается *договор на кассовое обслуживание*.

Орган Федерального казначейства не ведет лицевые счета распорядителей бюджетных средств в случаях, когда бюджетные счета этих распорядителей остались не закрытыми в учреждениях Банка России или кредитных организациях.

В условиях финансирования расходов федерального бюджета через лицевые счета распорядителей бюджетных средств, открытых в органах Федерального казначейства, органы Федерального казначейства представляют в учреждение ЦБ РФ или уполномоченную кредитную организацию платежные поручения.

Кассовое обслуживание распорядителей бюджетных средств, имеющих счета в органах Федерального казначейства, осуществляется учреждениями ЦБ РФ, уполномоченными кредитными организациями, в которых соответствующим органам Федерального казначейства открыты счета по учету средств федерального бюджета.

*Критерии отбора уполномоченных банков* рассмотрим на примере г. **Москвы**.

Под уполномоченным банком Правительства Москвы понимается банк, с которым Администрацией города заключено специальное соглашение о финансовом, экономическом и организационном взаимодействии в различных сферах городских интересов Москвы. Состав уполномоченных банков устанавливается постановлениями Правительства Москвы.

Количество уполномоченных банков не регламентируется и уточняется исходя из потребности территориально-отраслевого развития и результатов деятельности уполномоченных банков в интересах города. Привлечение банков в качестве уполномоченных Правительства Москвы осуществляется на конкурсной основе.

Основные направления деятельности уполномоченного банка:

- выполнение функций депозитария по временно свободным финансовым средствам города;
- осуществление кредитования предприятий и организаций, выполняющих городские заказы на основании предложений Правительства Москвы;
- осуществление функций агента правительства по вопросам кредитования, обеспечения контроля за эффективным и целевым использованием выделенных кредитных ресурсов;
- оформление выдачи правительственных гарантий и контргарантий, осуществление их учета по отдельным постановлениям Правительства Москвы;
- разработка предложений по развитию рынка муниципальных ценных бумаг и непосредственное участие в их реализации;
- осуществление бесплатного расчетно-кассового обслуживания учреждений и организаций, финансируемых из бюджета города, начисление процентов по остаткам средств на бюджетных счетах;
- внедрение рациональных форм расчетно-кассового обслуживания муниципальных учреждений и организаций;
- оказание информационной и консультативной поддержки органам управления городского, окружного уровня и бюджетным организациям;

- проведение экономической экспертизы и оценки эффективности отдельных городских проектов и программ;
- участие в качестве инвестора в реализации городских инвестиционных программ;
- обеспечение банковского контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных и внебюджетных средств;
- содействие бюджетным учреждениям и муниципальным предприятиям в сокращении дебиторской и кредиторской задолженности.

Правительство Москвы оказывает содействие при выполнении функций уполномоченного банка в следующих формах:

- приоритетное размещение в уполномоченном банке временно свободных финансовых ресурсов города;
- содействие в создании благоприятных условий функционирования банка и его филиалов на территории Москвы;
- передача полномочий по размещению целевых кредитных ресурсов под гарантии правительства;
- предоставление приоритетов уполномоченному банку по выпуску и размещению городских займов, облигаций и других видов муниципальных ценных бумаг;
- привлечение уполномоченного банка к проведению экономической экспертизы по программам и проектам Правительства Москвы;
- изыскание возможностей предоставления приоритетов в выборе инвестиционных проектов и предложений;
- предоставление преимущественного права финансовых вложений в отрасли городской инфраструктуры с целью демонополизации.

К уполномоченным банкам предъявляются требования, касающиеся продолжительности его деятельности, оплаченного и зарегистрированного уставного капитала, собственного капитала, суммы активов, прибыльности и др.

## ГЛАВА 41

### Органы налогового контроля

#### 41.1. Министерство РФ по налогам и сборам

Важной составной частью органов финансового контроля являются органы, обеспечивающие контроль за сбором налогов и их своевременным поступлением в доходы бюджетов различных уровней. К органам налогового контроля в Российской Федерации относятся органы налоговой службы, таможенные органы, федеральные органы налоговой полиции, а также органы, осуществляющие контроль за уплатой государственной пошлины и других сборов.

В систему органов налоговой службы входят *Министерство Российской Федерации по налогам и сборам и его территориальные подразделения* по субъектам РФ и муниципальным образованиям.

Органы, осуществляющие налоговый контроль, исполняют возложенные на них задачи во взаимодействии между собой и с другими государственными органами.

Налоговые органы наделены следующими *правами*:

- требовать от налогоплательщика документы являющиеся основанием для исчисления и уплаты налогов, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты;
- проводить проверки соблюдения налоговой дисциплины;
- приостанавливать операции по счетам лиц в банках и налагать арест на имущество налогоплательщиков;
- осматривать производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, проводить инвентаризацию принадлежащего налогоплательщику имущества, используемые налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанные с содержанием объектов налогообложения независимо от места их нахождения;
- определять суммы налогов, подлежащие внесению налогоплательщиками в бюджет, расчетным путем на основании данных по аналогичным налогоплательщикам при отказе налогоплательщика к осмотру помещений и территорий, используемых для извлечения доходов, связанных с содержанием объектов налогообложения, непредставления налоговым органам необходимых для расчета налогов документов, отсутствия учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения или ведения учета с нарушениями, не позволяющими правильно исчислить налоги;
- требовать от налогоплательщиков устранения выявленных нарушений законодательства и контролировать выполнение таких требований;
- взыскивать недоимки по налогам и пени;
- предоставлять налогоплательщикам отсрочки и рассрочки по уплате санкций за налоговые правонарушения;
- требовать от кредитных организаций документы, подтверждающие исполнение платежных поручений налогоплательщиков и инкассовых поручений налоговых органов о списании со счетов налогоплательщиков сумм налогов и санкций за налоговые правонарушения;
- вызывать свидетелей, располагающих информацией о налоговых правонарушениях;
- заявлять ходатайства об аннулировании или приостановлении действия лицензий на право заниматься отдельными видами деятельности;
- предъявлять иски в суды о взыскании налоговых санкций, о признании недействительной государственной регистрации юридического лица или физического лица — индивидуального предпринимателя, о ликвидации предприятия, о признании сделок недействительными и взыскании в доход государства приобретенного по таким сделкам имущества, а также о взыскании в доход государства имущества, приобретенного в результате незаконных действий, о досрочном расторжении договоров о налоговом кредите и об инвестиционном налоговом кредите и т.п.

Перечислим некоторые *обязанности* налоговых органов:

- контроль за соблюдением законодательства о налогах;
- ведение учета налогоплательщиков;
- соблюдение налоговой тайны и правил хранения информации о налогоплательщиках;
- осуществление возврата или зачета излишне уплаченных или взысканных сумм налогов, пеней, штрафов;

- направление налогоплательщику копии актов налоговой проверки и решения налогового органа, требования об уплате налога и сбора.

Налоговые органы несут *ответственность* за убытки, причиненные налогоплательщикам из-за своих неправомерных действий или бездействия, а также неправомерных действий или бездействия работников этих органов при исполнении ими своих обязанностей. Причиненные убытки подлежат возмещению за счет средств федерального бюджета.

Налоговые инспекции несут ответственность за полный и своевременный учет всех налогоплательщиков и проведение в них документальных проверок по правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджет государственных налогов и других платежей не реже одного раза в два года. На основании письменного решения начальника или заместителя начальника государственной налоговой инспекции, в которой налогоплательщик состоит на учете, документальная проверка может *не проводиться* в установленные сроки в случаях, если:

- налогоплательщик своевременно представляет документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов и других обязательных платежей;
- последняя проверка не выявила нарушений налогового законодательства;
- увеличение размера имущества или другого объекта налогообложения предприятий документально подтверждено;
- отсутствуют документы и информация, ставящие под сомнение происхождение средств налогоплательщика или свидетельствующие о наличии нарушений налогового законодательства.

Суммы налогов и другие обязательные платежи, неправильно взысканные государственными налоговыми инспекциями, подлежат возврату, а убытки, включая упущенную выгоду, причиненные налогоплательщику незаконными действиями государственных налоговых инспекций и их должностными лицами, подлежат возмещению.

Жалобы предприятий на действия должностных лиц государственных налоговых инспекций подаются в те государственные налоговые инспекции, которым они непосредственно подчинены. Жалобы рассматриваются и решения по ним принимаются не позднее одного месяца со дня поступления жалобы. Решения по жалобам могут быть обжалованы в течение одного месяца в вышестоящие государственные налоговые инспекции. При несогласии предприятия с решением Министерства РФ по налогам и сборам оно может быть обжаловано в арбитражный суд. При несогласии граждан с принятым решением действия должностных лиц налоговых инспекций обжалуются в судебном порядке.

*Центральный аппарат Министерства РФ по налогам и сборам выполняет следующие основные функции:*

- проводит непосредственно и организует работу государственных налоговых инспекций по осуществлению контроля за соблюдением законодательства о налогах и других платежах в бюджет;
- анализирует отчетные, статистические данные и результаты проверок на местах, подготавливает на их основе предложения о разработке инструктивных методических указаний и других документов по применению законодательных актов о налогах и других платежах в бюджет;

- разрабатывает формы налоговых расчетов, отчетов, деклараций и других документов, связанных с исчислением и уплатой, налогов и других платежей в бюджет, а также формы отчетов о проведенной государственными налоговыми инспекциями работе;
- обобщает практику применения нормативных актов по налогам;
- производит в министерствах и ведомствах, на предприятиях проверки денежных документов, регистров бухгалтерского учета, отчетов, планов, смет, деклараций и других документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и других платежей в бюджет;
- организует работу государственных налоговых инспекций: по учету, оценке и реализации конфискованного, бесхозяйного имущества, перешедшего по праву наследования к государству, и кладов; по проведению проверок правильности взимания и сохранности денежных средств, полученных в уплату государственной пошлины;
- координирует проведение с правоохранительными и контролирующими органами субъектов РФ мероприятий по контролю за соблюдением законодательства о налогах и других платежах в бюджет;
- получает, обобщает и анализирует отчеты государственных инспекций о проделанной работе и разрабатывает предложения по ее совершенствованию, проводит обследования и проверки организации работы налоговых инспекций на всех уровнях, принимает меры к устранению выявленных недостатков и нарушений;
- осуществляет контроль за состоянием инспекторской работы налоговых инспекций в субъектах РФ;
- осуществляет связи с налоговыми службами СНГ, иностранных государств и международными налоговыми организациями;
- подготавливает совместно с Минэкономки РФ и Минфином РФ и реализует межправительственные соглашения об избежании двойного налогообложения доходов и имущества юридических и физических лиц стран-участниц;
- координирует работу по взаимодействию с органами государственной власти и управления всех уровней.

*Государственные налоговые инспекции по районам, городам без районного деления и районам в городах выполняют следующие основные функции:*

- осуществляют контроль за соблюдением законодательства о налогах и других платежах в бюджет;
- обеспечивают своевременный и полный учет плательщиков налогов и других платежей в бюджет, правильность исчисления платежей гражданам и лицам без гражданства, а также поступление этих платежей в соответствующий бюджет;
- контролируют своевременность представления плательщиками бухгалтерских отчетов и балансов, налоговых расчетов, отчетов, деклараций и других документов, связанных с исчислением и уплатой платежей в бюджет, а также проверяют достоверность этих документов в части правильности определения прибыли, дохода, других объектов обложения и исчисления платежей в бюджет;
- осуществляют возврат излишне взысканных и уплаченных обязательных платежей в бюджет;

- осуществляют свою контрольную работу во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти, правоохранительными и финансовыми органами, банками, органами Казначейства;
- передают правоохранительным органам материалы по фактам нарушений, за которые предусмотрена уголовная ответственность;
- предъявляют в суд и арбитражный суд иски;
- обеспечивают правильность применения финансовых санкций;
- производят осмотр, фиксацию содержания и изъятия у предприятий документов, свидетельствующих о сокрытии или занижении прибыли и других объектов от налогообложения. Основанием для изъятия соответствующих документов является письменное мотивированное постановление должностного лица налоговой инспекции;
- осуществляет работу по учету, оценке и реализации конфискованного, бесхозяйного имущества и имущества, перешедшего по праву наследования к государству, и кладов;
- получают от предприятий, финансовых органов и банков документы, на основании которых ведут оперативно-бухгалтерский учет по каждому плательщику и виду платежа сумм налогов и других платежей, подлежащих уплате и фактически поступивших в бюджет, а также сумм финансовых санкций и административных штрафов;
- приостанавливают операции, предприятий и граждан по расчетным и другим счетам в банках;
- составляют, анализируют и представляют вышестоящим государственным налоговым органам установленную отчетность, а районным и городским органам казначейства — ежемесячные сведения о фактически поступивших суммах налогов и других платежей в бюджет;
- рассматривают заявления, предложения, жалобы граждан, предприятий по вопросам налогообложения и жалобы на действия должностных лиц государственных налоговых инспекций.

Проверки предприятий должностные лица Министерства РФ по налогам и сборам оформляют *актами*, в которых отражаются выявленные нарушения законодательства о налогах и других платежах в бюджет и фактически невыполнения требований должностных лиц государственных налоговых инспекций, а также даются указания об устранении выявленных нарушений и о внесении причитающихся сумм в бюджет.

Акт подписывается должностными лицами Министерства РФ по налогам и сборам, другими участниками проверок и руководителями и главными бухгалтерами проверенных предприятий, учреждений и организаций. В случаях несогласия с фактами, изложенными в акте, руководители и главные бухгалтеры предприятий делают запись о возражениях, прилагая письменные пояснения и документы, подтверждающие эти возражения.

Должностные лица государственных налоговых инспекций при установлении фактов нарушений гражданами законодательства о налогах и других платежах в бюджет составляют протоколы.

#### **41.2. Федеральная налоговая полиция**

Деятельность федеральных органов налоговой полиции нацелена на выполнение функций по предупреждению, выявлению, пресечению и

расследованию нарушений законодательства о налогах и сборах, являющихся преступлениями или административными правонарушениями.

К *полномочиям* органов налоговой полиции относятся:

- производство дознания и проведение предварительного следствия по делам о преступлениях в налоговой сфере;
- осуществление оперативно-розыскной деятельности;
- участие в налоговых проверках по запросам налоговых органов и т.п.

Федеральные органы налоговой полиции являются правоохранительными органами и составной частью органов по обеспечению экономической безопасности РФ.

*Задачи* федеральных органов налоговой полиции:

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

Федеральные органы налоговой полиции являются централизованной системой органов налоговой полиции с подотчетностью нижестоящих органов вышестоящим органам и директору Федеральной службы налоговой полиции РФ.

Систему федеральных органов налоговой полиции составляют:

- Федеральная служба налоговой полиции РФ;
- органы Федеральной службы налоговой полиции по субъектам РФ — территориальные органы;
- органы налоговой полиции районов в городах Москве и Санкт-Петербурге, а также межрайонные отделы управлений, отделов Федеральной службы налоговой полиции — местные органы налоговой полиции.

Федеральные органы налоговой полиции решают поставленные перед ними задачи во взаимодействии с налоговыми органами и другими государственными органами.

Федеральные органы налоговой полиции *обязаны*:

- проводить оперативно-розыскные мероприятия, дознание и предварительное следствие в целях выявления и пресечения налоговых преступлений, осуществлять розыск лиц, совершивших указанные преступления или подозреваемых в их совершении, а также принимать меры по возмещению нанесенного государству ущерба;
- осуществлять производство по делам о налоговых преступлениях и нарушениях;
- принимать, регистрировать заявления, сообщения и другую информацию о налоговых преступлениях и нарушениях и осуществлять их проверку;
- обеспечивать безопасность деятельности государственных налоговых инспекций, защиту их сотрудников при исполнении ими служебных обязанностей и собственную безопасность;
- исполнять определения судов, постановления судей, письменные поручения прокуроров, следователей о производстве розыскных действий;

- проводить работу по выявлению и пресечению фактов коррупции в налоговых органах и федеральных органах налоговой полиции;
- осуществлять сбор и анализ информации об исполнении налогового законодательства, прогнозирование тенденций развития негативных процессов, связанных с налогообложением юридических и физических лиц.

Основные *права* федеральных органов налоговой полиции:

- приостанавливать операции налогоплательщиков по счетам в банках на срок до одного месяца в случаях непредставления документов, связанных с исчислением и уплатой налогов;
- беспрепятственно входить в любые помещения, используемые налогоплательщиками для извлечения доходов, и обследовать их;
- составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять административное задержание;
- налагать административный арест на имущество юридических и физических лиц с последующей реализацией этого имущества в случаях невыполнения обязанностей по уплате налогов, сборов и других обязательных платежей для обеспечения своевременного поступления сумм сокрытых налогов, сборов и других обязательных платежей в соответствующий бюджет;
- осуществлять дознание и предварительное следствие по делам о преступлениях в налоговой сфере, проводить судебно-экономические и связанные с исследованием документов криминалистические экспертизы;
- вносить в государственные органы, должностным лицам предприятий обязательные для рассмотрения представления и предложения об устранении обстоятельств, способствовавших совершению налоговых преступлений и нарушений.

Федеральные органы налоговой полиции тесно контактируют с другими правоохранительными и финансовыми органами, обеспечивая соблюдение налогового и бюджетного законодательства.

### **41.3. Государственный таможенный комитет РФ**

Государственный таможенный комитет РФ (ГТК) — федеральный орган исполнительной власти. Организационная структура ГТК включает *региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты Российской Федерации, таможенные лаборатории.*

ГТК — это прежде всего *правоохранительный* орган.

Рассмотрим аспекты деятельности ГТК, относящиеся к его роли в *мобилизации таможенных и других обязательных платежей в федеральный бюджет.*

Основными *задачами* ГТК в этой области являются:

- 1) обеспечение экономической безопасности и защита экономических интересов РФ;
- 2) обеспечение единства таможенной территории;
- 3) организация применения и совершенствование средств таможенного регулирования хозяйственной деятельности;
- 4) организация таможенного дела;
- 5) обеспечение соблюдения законодательства по таможенному делу.

*К функциям* ГТК относятся:

- разработка правовых, экономических и организационных механизмов реализации таможенной политики;

- подготовка предложений о совершенствовании механизма регулирования взаимоотношений РФ с международными организациями в области таможенного дела;
- участие в разработке мер по экономической политике в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу;
- организация взимания таможенных пошлин и налогов, относящихся к товарам, перемещаемым через таможенную границу;
- организация контроля за правильностью определения таможенной стоимости товаров;
- обеспечение своевременного и полного внесения в федеральный бюджет таможенных пошлин и налогов;
- обеспечение эффективного использования таможенных режимов при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу;
- выдача лицензий и квалификационных аттестатов, обеспечение ведения реестров, утверждение размеров обязательных платежей;
- организация таможенного оформления товаров и транспортных средств;
- развитие таможенной инфраструктуры;
- обеспечение контроля за соблюдением режима зоны таможенного контроля, осуществление мер по охране таможенной границы;
- организация соблюдения разрешительного порядка перемещения отдельных товаров и транспортных средств через таможенную границу;
- участие в организации экспортного контроля, контроля за вывозом стратегических товаров и культурных ценностей;
- осуществление валютного контроля в статусе органа валютного контроля;
- организация ведения борьбы с контрабандой и преступлениями в сфере таможенного дела;
- обеспечение выполнения функций органов дознания по преступлениям в таможенной сфере и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;
- оказание содействия в борьбе с международным терроризмом и наркобизнесом;
- ведение таможенной статистики внешней торговли и специальной таможенной статистики РФ;
- ведение товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности;
- разработка проектов международных договоров РФ по вопросам таможенного дела;
- обеспечение подготовки, переподготовки и повышения квалификации должностных лиц таможенных органов;
- создание региональных таможенных управлений и таможни, таможенных лабораторий, вычислительных центров и т.п.;
- реорганизация и ликвидация региональных таможенных управлений и таможни, таможенных лабораторий, других подведомственных предприятий;
- осуществление правомочий собственника по управлению имуществом таможенных органов РФ, таможенных лабораторий, других подведомственных предприятий;

- создание, обеспечение функционирования единой автоматизированной информационной системы таможенных органов РФ.

К правам ГТК относятся:

- определение особенностей правового регулирования таможенных режимов;
- ограничение или запрещение ввоза отдельных категорий товаров в свободные таможенные зоны, помещение их на свободные склады;
- установление упрощенного, льготного порядка перемещения физическими лицами товаров не для коммерческих целей;
- определение особенностей правового регулирования деятельности таможенного брокера и специалистов по таможенному оформлению.
- руководство деятельностью таможенных органов, таможенных лабораторий и других подведомственных предприятий, а также деятельностью таможенных атташе представительств РФ за границей.

Финансирование ГТК осуществляется за счет средств федерального бюджета, а также внебюджетных источников.

**Региональное таможенное управление** входит в единую систему таможенных органов РФ и осуществляет руководство таможенным делом на территории региона деятельности. Пределы подведомственного региона определяются ГТК.

Основными функциями регионального управления являются:

- обеспечение правильного и единообразного применения в подведомственном регионе таможенных режимов при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу;
- выдача лицензий, в том числе на осуществление деятельности в области таможенного дела, аннулирование, отзыв либо приостановление действия лицензий, отзыв либо приостановление действия квалификационных аттестатов специалистов по таможенному оформлению;
- организация, координация и контроль производства нижестоящими таможенными органами таможенного оформления товаров и транспортных средств; применение нижестоящими таможенными органами таможенно-тарифного механизма и налогового механизма в части налогов, относящихся к товарам, перемещаемым через таможенную границу РФ;
- организация, координация и контроль за начислением и взиманием нижестоящими таможенными органами таможенных платежей, предоставление таможенных льгот в соответствии с правовыми актами; принятие в пределах своей компетенции решения о предоставлении таможенных льгот;
- обеспечение сбора, обобщения и анализ информации по начислению и взиманию таможенных платежей нижестоящими таможенными органами;
- осуществление контроля за правильностью отражения в документах и учета таможенных платежей, обеспечение взыскания неуплаченных таможенных платежей, в том числе в бесспорном порядке;
- осуществление контроля за полнотой взимания и своевременным перечислением в федеральный бюджет нижестоящими таможенными органами таможенных пошлин и налогов, относящихся товарам, перемещаемым через таможенную границу РФ;
- контроль в подведомственном регионе деятельности таможенных брокеров, таможенных перевозчиков и других лиц;

- организация, координация и контроль за проведением в подведомственном регионе таможенными органами проверок финансово-хозяйственной деятельности лиц, перемещающих товары и транспортные средства через таможенную границу, таможенных брокеров либо других лиц, осуществляющих деятельность, контроль за которой возложен на таможенные органы РФ;

- разработка и обеспечение реализации программ создания на территории подведомственного региона таможенных складов и складов временного хранения, владельцами которых являются таможенные органы;

- выполнение функций агента валютного контроля;

- взаимодействие с налоговыми и финансовыми органами, находящимися в подведомственном регионе;

- участие в ведении товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности;

- открытие текущих счетов по федеральному бюджету, сумм по поручениям, других счетов в кредитных организациях, перечень которых определяется ГТК; ведение учета счетов, открываемых нижестоящими таможенными органами и организациями системы ГТК, находящимися в оперативном подчинении регионального управления, в кредитных организациях;

- контроль и анализ за поступлением денежных средств, полученных от реализации товаров, транспортных средств и других предметов, обращенных в федеральную собственность.

**Таможня РФ** входит в единую систему таможенных органов. Решением ГТК отдельные таможни подчиняются непосредственно ГТК России.

В непосредственном подчинении таможни находятся расположенные на территории подведомственного региона *таможенные посты РФ*, кроме таможенных постов, непосредственно подчиненных вышестоящим таможенным органам.

Основные задачи таможни:

- 1) осуществление таможенного оформления и таможенного контроля;

- 2) применение таможенно-тарифного механизма и налогового механизма в части налогов, относящихся к товарам, перемещаемым через таможенную границу РФ; взимание таможенных платежей.

Основные функции таможни:

- осуществление таможенного оформления товаров и транспортных средств и таможенного контроля;

- осуществление контроля за доставкой товаров и транспортных средств, находящихся под таможенным контролем, и документов на них в места, определяемые таможенными органами РФ;

- осуществление контроля за целевым использованием условно выпущенных товаров и транспортных средств; за соблюдением ограничений, требований и условий при условном выпуске товаров и транспортных средств;

- организация и осуществление таможенного сопровождения товаров и транспортных средств, находящихся под таможенным контролем;

- определение места и времени пересечения товарами и транспортными средствами таможенной границы РФ;

- начисление, осуществление проверки правильности исчисления лицами таможенных платежей, их взимание;
- контроль за фактической уплатой лицами таможенных платежей, взыскание неуплаченных таможенных платежей, в том числе в беспорном порядке;
- принятие решения о предоставлении отсрочки или рассрочки уплаты таможенных платежей, таможенно-тарифных и других таможенных льгот;
- применение механизма обеспечения уплаты таможенных платежей;
- обеспечение правильного отражения в документах и учет таможенных платежей, полноты взимания и своевременного перечисления денежных средств в федеральный бюджет;
- осуществление сбора, обобщения и анализ сведений о таможенных платежах;
- осуществление проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности лиц, перемещающих товары и транспортные средства через таможенную границу РФ, таможенных брокеров и др.;
- осуществление деятельности по валютному и экспортному контролю; выполнение функции агента валютного контроля;
- взаимодействие с налоговыми и финансовыми органами, находящимися в подведомственном регионе, в целях повышения эффективности взимания таможенных платежей, их взыскания, обеспечения своевременного прохождения денежных средств;
- открытие текущих счетов по федеральному бюджету, сумм по поручениям, других счетов в кредитных организациях, перечень которых определяется ГТК.

*Основные права таможи:*

- выдача разрешений на помещение товаров и транспортных средств под определенный таможенный режим;
- проведение таможенного досмотра и таможенного контроля;
- проведение инвентаризации товаров и транспортных средств, находящихся под таможенным контролем, товаров, в отношении которых не уплачены таможенные платежи или предоставлены таможенные льготы в части таможенных платежей;
- проведение проверки финансово-хозяйственной деятельности лиц, перемещающих товары и транспортные средства через таможенную границу РФ, таможенных брокеров либо других лиц;
- принятие решений о предоставлении отсрочки или рассрочки уплаты таможенных платежей, обеспечении уплаты таможенных платежей путем заключения договоров залога, приема гарантий третьих лиц или приема на депозит причитающихся сумм;
- взыскание неуплаченных таможенных платежей в беспорном порядке;
- получение от кредитных организаций сведений и справок по операциям и счетам лиц, осуществляющих деятельность, контроль за которой возложен на таможенные органы;
- привлечение лиц к ответственности за нарушение таможенных правил;
- обращение к исполнению постановления таможи о наложении взысканий за нарушения таможенных правил;

- обращение в федеральную собственность товаров в соответствии с Таможенным кодексом РФ;

- самостоятельное учреждение складов временного хранения, владельцем которого является таможня или нижестоящий таможенный пост.

*Основными задачами таможенного поста являются:*

- осуществление таможенного оформления и таможенного контроля;
- применение таможенно-тарифного механизма и налогового механизма в части налогов, относящихся к товарам, перемещаемым через таможенную границу РФ;

- контроль за доставкой товаров, находящихся под таможенным контролем, и документов на них в места, определяемые таможенными органами;

- контроль за целевым использованием условно выпущенных товаров, за соблюдением лицами ограничений, требований и условий при условном выпуске товаров;

- начисление и взимание таможенных платежей, осуществление проверки правильности исчисления лицами таможенных платежей;

- участие в обеспечении полноты взимания денежных средств;

- взаимодействие с налоговыми и финансовыми органами, находящимися в подведомственном регионе;

- участие в контроле за деятельностью в подведомственном регионе таможенных брокеров, таможенных перевозчиков, за созданием и функционированием таможенных складов;

- выполнение функции агента валютного контроля, осуществление экспортного контроля и контроля за перемещением через таможенную границу РФ культурных ценностей;

- проведение инвентаризации товаров и транспортных средств, находящихся под таможенным контролем, и товаров, в отношении которых не уплачены таможенные платежи или предоставлены таможенные льготы в части таможенных платежей;

- обращение в соответствии с Таможенным кодексом РФ в федеральную собственность товаров.

Таможенный пост, имеющий статус юридического лица, открывает с разрешения вышестоящего таможенного органа текущие счета по федеральному бюджету, сумм по поручениям, другие счета в кредитных организациях, перечень которых определяется ГТК России; контролирует фактическую уплату лицами таможенных платежей; взыскивает неуплаченные таможенные платежи, в том числе в беспорядном порядке; применяет механизм обеспечения уплаты таможенных платежей; обеспечивает правильное отражение в документах и учет таможенных платежей; осуществляет своевременное перечисление денежных средств в федеральный бюджет; осуществляет планирование расходов на содержание и развитие таможенного поста.

В 1998 г. были созданы *специализированные таможенные посты* по оформлению ввоза на территорию РФ и вывоза с территории РФ драгоценных металлов и драгоценных камней.

Таможенное оформление ввозимых и вывозимых необработанных природных алмазов, бриллиантов, аффинированного золота и серебра независимо от региона деятельности и заявляемого таможенного режима осуществляет специализированный таможенный пост Московского

таможенного управления. Он взаимодействует с контролерами Минфина России, с Российской государственной пробирной палатой и другими органами государственного контроля.

Особая роль отводится *таможенной инспекции*, являющейся структурным подразделением ГТК России, которая организует и осуществляет инспекционную деятельность в единой системе таможенных органов, а также взаимодействие с контролирующими органами РФ.

В сфере взаимодействия с контролирующими органами таможенная инспекция обеспечивает:

- анализ результатов взаимодействия таможенных органов с контролирующими органами;
- организацию взаимодействия и проведение совместных проверок участников ВЭД по конкретным направлениям, выявление причин и условий, способствующих уклонению лиц от уплаты таможенных платежей и налогов.

В 1996 г. создан *Таможенный комитет Союза России и Беларуси*. Таможенный комитет Союза является отраслевым органом управления Союза, осуществляющим совместную организацию и руководство таможенным делом в Союзе.

Таможенный комитет Союза:

- вносит в Исполнительный Комитет предложения о ставках и механизме применения таможенных и других пошлин и налогов, относящихся к товарам, перемещаемым через таможенную границу Союза;
- организует взимание таможенных платежей;
- обеспечивает распределение взимаемых таможенных пошлин и налогов между бюджетами государств Союза в порядке, определяемом Исполнительным Комитетом Союза, а также своевременное и полное внесение таможенных пошлин и налогов в бюджеты соответствующих государств;
- организует систему контроля за правильностью определения таможенной стоимости товаров;
- обеспечивает эффективное использование таможенных режимов при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу Союза и при ведении предпринимательской деятельности на территориях государств Союза;
- организует осуществление таможенного оформления и таможенного контроля товаров, принимает меры к совершенствованию и упрощению таможенного оформления и таможенного контроля.

Деятельность ГТК и его подведомственных организаций во многом зависит от финансовой политики государства в части формирования структуры налоговых и неналоговых платежей предприятий, участвующих во внешнеэкономической деятельности, в федеральный бюджет и возложения ответственности на ГТК по мобилизации соответствующих обязательных платежей и взносов в доход бюджета.

## ГЛАВА 42

Министерство государственного имущества РФ  
и Российский фонд федерального имущества

Важную роль в управлении государственным имуществом (госимуществом) и мобилизации финансовых ресурсов в процессе приватизации играют государственные органы по управлению госимуществом. Федеральный орган по управлению государственным имуществом — **Министерство государственного имущества Российской Федерации** (Мингосимущество РФ). В субъектах РФ оно создает свои территориальные органы и устанавливает их полномочия.

Министерство государственного имущества РФ выполняет следующие *функции*:

- координирует деятельность соответствующих федеральных органов в области управления и распоряжения федеральной собственностью;
- разрабатывает и издает в пределах своей компетенции предусмотренные законом, программой приватизации нормативные правовые акты, регулирующие процесс приватизации государственного имущества, осуществляет контроль за выполнением этих правовых актов, вносит в них изменения и дополнения;
- совместно с соответствующими федеральными органами представляет Правительству РФ проект программы приватизации;
- организует и контролирует реализацию программы приватизации;
- осуществляет через свои территориальные органы руководство и контроль за проведением приватизации федерального имущества;
- в соответствии со своей компетенцией принимает решение о приватизации федерального имущества и передает объекты приватизации специализированному учреждению, которому Правительством РФ предоставлены полномочия на организацию и осуществление продажи федерального имущества;
- осуществляет преобразование государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества;
- от имени Российской Федерации является учредителем от крытых акционерных обществ, создаваемых в процессе приватизации, осуществляет права акционера или участника хозяйственных обществ, акции или доли в уставном капитале которых находятся в федеральной собственности;
- создает комиссии по приватизации федерального имущества;
- организует учет федерального имущества и ведение его реестра.

Совместно с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления Мингосимущество РФ готовит предложения о разграничении федеральной собственности, государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности.

Органы исполнительной власти субъектов РФ, в компетенции которых находятся полномочия на управление и распоряжение государственным имуществом субъектов РФ, определяются органами государственной власти субъектов РФ.

Органы по управлению государственным имуществом субъектов РФ могут наделяться полномочиями территориальных органов федерального органа по управлению государственным имуществом. По поручению федерального органа по управлению государственным имуществом они вправе осуществлять отдельные полномочия на приватизацию федерального имущества. Органы по управлению государственным имуществом субъектов РФ могут направлять своих представителей в создаваемые

Мингосимуществом РФ комиссии по приватизации объектов федеральной собственности, расположенных на территориях соответствующих субъектов РФ.

В соответствии с уставами муниципальных образований по решению представительных органов местного самоуправления создаются органы по управлению муниципальным имуществом.

Продажу федерального имущества осуществляют *Российский фонд федерального имущества (РФФИ)* и назначенные им представители. Фонд — юридическое лицо и наделен обособленным имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления. Он создает в субъектах РФ свои отделения. Деятельность Фонда и его отделений по продаже объектов приватизации не облагается налогами.

РФФИ в пределах своей компетенции осуществляет следующие функции:

1) от имени РФ владеет переданными ему Мингосимуществом РФ или органам по управлению государственным имуществом субъектов РФ, принадлежащими РФ, объектами приватизации до момента их продажи, в том числе осуществляет полномочия РФ как акционера в хозяйственных обществах;

2) от имени Российской Федерации осуществляет продажу объектов приватизации, переданных Мингосимуществом РФ или его территориальными органами;

3) выступает на основании поручения Правительства РФ учредителем хозяйственных обществ;

4) ведет статистическую и бухгалтерскую отчетность о движении денежных средств, полученных в результате приватизации федерального имущества;

5) ведет учет подлежащих приватизации акций или долей в уставном капитале хозяйственных обществ, принадлежащих РФ, а также учет обязательств покупателей, определенных договорами купли-продажи федерального имущества;

6) аккумулирует и перечисляет денежные средства, полученные в результате приватизации федерального имущества, в соответствии с нормативами, установленными программой приватизации;

7) осуществляет меры по обеспечению перечисления дивидендов и других доходов по акциям или долям в уставном капитале хозяйственных обществ, в которых РФФИ от имени РФ осуществляет полномочия акционера;

8) производит от имени РФ выпуск государственных ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения находящихся в федеральной собственности акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации.

Из числа подлежащих продаже акций созданного в процессе приватизации открытого акционерного общества, которыми владеет РФФИ, право голоса на общих собраниях акционеров могут иметь не более 25% акций плюс одна акция от общего числа акций открытого акционерного общества. Другие акции открытого акционерного общества, которыми владеет Фонд, независимо от их числа являются неголосующими и не учитываются при определении кворума и подсчете голосов на общих собраниях акционеров.

Продажу государственного имущества субъектов РФ осуществляют юридические лица, которым органы государственной власти субъектов РФ предоставили полномочия на организацию и осуществление продажи такого имущества. Органы местного самоуправления самостоятельно назначают продавцов муниципального имущества.

## ГЛАВА 43

### Государственный и муниципальный финансовый контроль

#### 43.1 Формы и органы контроля

Законодательные и представительные органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления осуществляют следующие *формы финансового контроля*:

1) *предварительный контроль* — в ходе обсуждения и утверждения проектов законов о бюджете и других проектов законов по бюджетно-финансовым вопросам;

2) *текущий контроль* — в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

3) *последующий контроль* — в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Контроль законодательных органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления предоставляет соответствующим законодательным органам государственной власти, представительным органам местного самоуправления *право* на:

- получение от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления необходимых материалов при утверждении бюджета;
- получение от органов, исполняющих бюджеты, оперативной информации об их исполнении;
- утверждение отчета об исполнении бюджета;
- создание собственных контрольных органов, контрольные палаты, другие органы законодательных и представительных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления для проведения внешнего аудита бюджетов;
- вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Органы исполнительной власти, органы местного самоуправления предоставляют информацию, необходимую для осуществления парламентского контроля, законодательным органам государственной власти, представительным органам местного самоуправления в пределах их компетенции по бюджетным вопросам.

Финансовый контроль, производимый *органами исполнительной власти, органами местного самоуправления*, осуществляют:

- Министерство финансов РФ;
- Федеральное казначейство;

- финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований;
- главные распорядители;
- распорядители бюджетных средств.

*Федеральное казначейство* осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса по исполняемым бюджетам и бюджетам государственных внебюджетных фондов, взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе осуществления контроля и координирует их работу.

*Министерство финансов РФ* проводит внутренний контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств. Минфин РФ может также осуществлять финансовый контроль за исполнением бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Он также организует финансовый контроль, проверки и ревизии юридических лиц — получателей гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций.

*Главные распорядители, распорядители бюджетных средств* осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами.

Главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий, бюджетных учреждений.

*Финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований* при самостоятельном исполнении бюджетов осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса.

При передаче исполнения бюджета органам Федерального казначейства финансовые органы осуществляют финансовый контроль за соблюдением главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств условий выделения, распределения, получения, целевого использования и возврата бюджетных кредитов, бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий.

*Отчет об исполнении бюджета* готовит орган, исполняющий бюджет, на основании отчетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. При рассмотрении отчета об исполнении бюджета в органе исполнительной власти субъекта РФ или органе местного самоуправления может быть назначена внутренняя проверка отчета, осуществляемая органами Министерства финансов РФ в соответствии с заключенными соглашениями между органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления и Министерством финансов РФ.

Отчет об исполнении бюджета представляется в соответствующий представительный орган в форме закона вместе с поясняющими

документами и материалами. Он должен быть составлен в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при его утверждении. До начала рассмотрения отчета об исполнении бюджета представительным органом проводится внешняя проверка отчета.

Представительный орган принимает решение по отчету об исполнении бюджета после получения результатов проверки отчета, проведенной соответствующими контрольными органами. Он имеет право обратиться в органы прокуратуры для проверки обстоятельств несоответствия исполнения бюджета принятому закону о бюджете в случае превышения прав, предоставленных органу, исполняющему бюджет по сокращению расходов, перемещению ассигнований и блокировке расходов и привлечения к ответственности виновных должностных лиц.

Если в ходе проверки бюджета выявлено несоответствие исполнения бюджета утвержденному закону о бюджете в случае, если не вводился режим сокращения и блокировки расходов, соответствующий представительный орган принимает решение об отклонении отчета об исполнении бюджета.

В соответствии с законодательством субъекта РФ и уставом муниципального образования законодательный орган субъекта РФ, орган местного самоуправления вправе возбудить процедуру выражения недоверия соответствующему органу исполнительной власти и его должностным лицам, отзыва выборных должностных лиц субъектов РФ, органов местного самоуправления, привлечения к различным формам ответственности исполнительного органа либо его должностных лиц.

#### **43.2. Государственный финансовый контроль**

Государственный финансовый контроль включает контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Государственный финансовый контроль возложен на Счетную палату РФ, Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ, Министерство РФ по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет РФ, Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Основные *направления* государственного финансового контроля:

1) контроль за полным и своевременным поступлением всех видов государственных доходов, страховых взносов в федеральные внебюджетные фонды, а также кредитных и заемных средств, направляемых на финансирование дефицита федерального бюджета;

2) контроль за своевременным финансированием расходов по объемам, структуре и целевому назначению.

Государственный финансовый контроль предусматривает необходимость проведения не реже одного раза в год соответствующими

контрольными финансовыми органами комплексных ревизий и тематических проверок поступлений и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета.

Средства, израсходованные незаконно или не по целевому назначению, а также доходы, полученные от их использования, подлежат возмещению по предписаниям соответствующих органов государственного финансового контроля в течение одного месяца после выявления таких нарушений.

В ходе государственного финансового контроля особое значение имеет **порядок взаимодействия территориальных органов Федерального казначейства, налоговых и финансовых органов** при исполнении доходной части бюджетной системы РФ на региональном уровне.

Министерство финансов РФ и Министерство РФ по налогам и сборам для координации и проведения совместной работы по обеспечению полного поступления налогов и платежей в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ, осуществлению достоверного и сопоставимого учета, а также правильного регулирования их между бюджетами различных уровней установили порядок документооборота и обмена информацией в процессе учета доходов бюджетов всех уровней.

Взаимодействие органов Федерального казначейства, налоговых и финансовых органов направлено на решение следующих задач:

- обеспечение достоверности данных по учету и отчетности доходов, поступающих в бюджетную систему;
- устранение диспропорций зачисления доходов в различные уровни бюджетов, связанных с применением всех форм расчетов, с учетом льгот и отсрочек, предоставленных отдельным налогоплательщикам;
- правильное распределение федеральных регулирующих налогов по различным уровням бюджетов;
- устранение расхождений отчетных данных и приведение в сопоставимый вид учета и отчетности налогов и обязательных платежей, зачисляемых в бюджетную систему;
- усиление контрольных функций в целях увеличения собираемости налогов и других обязательных платежей;
- совершенствование систем информационных форм и средств связи для обмена информацией, сверки баз данных;
- использование оперативной и текущей информации для проработки и прогнозной оценки исполнения доходной части федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в целях более полного финансирования расходов бюджетов;
- совместное решение организационных и методических вопросов при исполнении доходной части бюджетной системы РФ.

Для реализации взаимодействия *региональные финансовые органы* представляют в органы Федерального казначейства и налоговые органы следующую информацию:

- постановления, распоряжения, решения и другие нормативные акты, принятые соответствующими законодательными и исполнительными органами субъектов РФ по вопросам утверждения, изменения и исполнения бюджета, налогообложения, форм зачетов и расчетов, предоставления льгот

и отсрочек по платежам в бюджеты различных уровней бюджетной системы РФ;

- нормативы отчислений от федеральных регулирующих налогов и других обязательных платежей по уровням бюджетов, реквизиты счетов по доходам местных бюджетов, на которые должно производиться зачисление причитающейся им доли регулирующих налогов;
- решения о предоставленных льготах по уплате налогов и платежей в местный бюджет с данными о налогоплательщиках, пользующихся льготами, их реквизитами, указанием суммы льготы по каждому виду налога;
- решение о предоставлении налогоплательщику отсрочки по уплате налогов и платежей по уровням бюджетов с указанием суммы по каждому виду налогов, а также об отмене отсрочки;
- отчет об исполнении бюджета субъекта РФ и местных бюджетов по видам налогов на 1 и 15 числа каждого месяца для проведения сверки отчетных данных;
- сводный реестр о поступлении доходов с приложением справок по видам доходов и копий платежных документов по балансовым счетам, содержащим информацию о средствах местных бюджетов;
- справку о неисполненных заключениях, выписанных налоговыми инспекциями о зачете переоплат по налогам одного вида бюджета в погашение недоимки в другом бюджете, а также о возврате переоплат налогоплательщикам из бюджета с указанием причин;
- сверку по доходам — всего, в том числе регулирующих налогов, с указанием в протоколе согласования причин расхождений по видам налогов;
- отчеты об исполнении бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов по доходам и расходам для составления баланса финансовых ресурсов по территории.

*Территориальные органы Федерального казначейства* представляют:

1) в финансовые органы информацию о

- счетах по учету доходов федерального бюджета и последующем их изменении с указанием реквизитов — на следующий день после их открытия или внесенных изменениях;
- поступивших и распределенных между бюджетами различных уровней налогов в разрезе налогоплательщиков и по видам налогов вместе с копиями платежных поручений на зачисление средств в доход соответствующего бюджета;
- поступивших и распределенных между бюджетами различных уровней доходов;
- суммах зачетов по их видам, проведенных в соответствии с действующим порядком, по налогоплательщикам и видам налогов в местный бюджет на 1 и 15 числа каждого месяца;

2) в налоговые органы

- информацию о счетах по учету доходов федерального бюджета и их последующих изменениях с указанием реквизитов — на следующий день после их открытия или внесения изменения;
- сводный реестр о поступлении доходов с приложением справок по видам доходов и копий платежных документов по балансовому счету «Доходы федерального бюджета»;

- сводный реестр о поступлении доходов, ведомость распределения регулирующих налогов по уровням бюджетов в разрезе каждого налогоплательщика по балансовому счету «Налоги, распределяемые по уровням бюджетов» и копии платежных документов;

- сводный реестр, справки по налогам и ведомость распределения налогов;

- сведения об исполнении федерального бюджета по доходам по данным оперативной отчетности и отчет об исполнении доходов федерального бюджета, оперативную информацию об исполнении федерального бюджета по доходным источникам и суммах остатков регулирующих налогов по уровням бюджетов и видам налогов о суммах денежного и других видов зачетов, предусмотренных действующим законодательством и проведенных управлением Федерального казначейства в разрезе налогоплательщиков с указанием ИНН, видов доходов и приложением копий выписок банков и копий платежных документов на следующий день после получения реестра по проведению зачета.

*Налоговые органы* представляют в территориальные органы Федерального казначейства:

- список налогоплательщиков на магнитных носителях с указанием по каждому налогоплательщику его наименования, ИНН, юридического адреса;

- сведения о погашении задолженности налогоплательщиками федеральному и территориальным бюджетам всеми законодательно установленными формами внебанковских расчетов путем проведения взаимозачетов с использованием вексельной формы расчетов, товарным покрытием, денежным зачетом в разрезе налогоплательщиков с указанием их реквизитов, ИНН и сумм по видам федеральных регулирующих налогов и других обязательных платежей; сведения о размере предоставленных льгот по налогоплательщикам, видам налогов к срокам в каждый уровень бюджета;

- перечень структурных подразделений и головных организаций, уплачивающих налог на прибыль;

- сведения о суммах недоимки и переплат в бюджеты по видам налогов и в разрезе налогоплательщиков, имеющих зачеты в доле федерального, субъектов РФ и местных бюджетов;

- сведения о предоставленных отсрочках по уплате пени и штрафных санкций в разрезе налогоплательщиков по видам налогов, уровням бюджетов в соответствии с принятым решением; сведения о суммах переплат, возвращенных или зачтенных в счет недоимки платежей по уровням бюджетов по налогоплательщикам и видам налогов ежемесячно на следующий день после представления месячного отчета в вышестоящую организацию;

- заключения на возврат переплаты по федеральному налогу налогоплательщику или на зачет переплаты по федеральному налогу в уплату других платежей с указанием наименования налогоплательщика и его ИНН с расшифровкой основных причин возврата.

Налоговые органы представляют в органы Федерального казначейства и финансовые органы сводные отчеты о поступлении налоговых платежей в федеральный бюджет РФ, о поступлении налоговых платежей и других доходов, о задолженности по налоговым платежам в бюджетную систему РФ и уплате штрафных санкций.

*Органы Федерального казначейства, налоговые и финансовые органы проводят сверку.*

- данных оперативной отчетности по видам налогов и по всем формам расчетов. При этом налоговые органы в рабочем порядке производят сверку с органами Федерального казначейства на 1, 5, 10, 15, 20, 25 числа каждого месяца, а с финансовыми органами — два раза в месяц. В случае выявления расхождений устанавливают причины, устраняют расхождения и намечают пути их недопущения;

- по доходам, зачисленным в федеральный бюджет;

- данных о перечислении регулирующих налогов по уровням бюджетов в целом и по предприятиям в денежной форме, внебанковскими формами уплаты налогов и денежными зачетами по федеральному бюджету и бюджетам территорий;

- общего контингента налогов по всем видам, в том числе регулирующих налогов, уплаченных всеми формами расчетов;

- данных о погашении задолженности налогоплательщиков в федеральный бюджет и бюджеты территорий в разрезе всех форм внебанковских расчетов с бюджетами, а также денежным зачетам в разрезе налогов и налогоплательщиков;

- расчетов сумм земельного налога, подлежащих централизации в федеральный бюджет в соответствии с законодательством.

Возврат ошибочно или излишне зачисленных сумм регулирующих налогов в бюджеты территорий производится органами Федерального казначейства путем переброски выявленных сумм с доли территориального бюджета, а при недостаточности на данном счете средств — путем уменьшения причитающейся суммы территориальным бюджетам при регулировке.

Финансовые органы производят возврат на счета органов Казначейства федеральных налогов, ошибочно зачисленных на доходные счета местных бюджетов.

Органы Федерального казначейства производят возврат на счета местных бюджетов территориальных налогов и платежей, ошибочно зачисленных на доходные счета «Доходы федерального бюджета» и «Налоги, распределяемые по уровням бюджетов».

*При совместной контрольно-экономической работе:*

- устанавливается правильность предоставления льгот по налогам, оценивается целевое использование льготуемых средств; разрабатываются и направляются предложения в законодательные органы по вопросам целесообразности применения установленных льгот и увеличения доходной части базы бюджетной системы;

- вырабатываются рекомендации по применению тех или иных мер по взысканию неплатежей, финансовому оздоровлению предприятий;

- по согласованию проводятся проверки налогоплательщиков по вопросам обоснованности представляемых ими расчетов к возмещению (возврату) средств из бюджетов;

- определяется правильность проводимых внебанковских, товарных и денежных зачетов, имея в виду правильное определение недоимки в соответствующие уровни бюджетов;

- проводятся проверки коммерческих банков по своевременности исполнения платежных документов;

- дается прогнозная оценка ожидаемого поступления налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему РФ.

Проверки проводятся по планам соответствующих органов и планам проведения совместных проверок, утверждаемых руководителями территориальных органов. В ходе *совместных проверок*

1) органы налоговой службы, Федерального казначейства и финансовые органы проводят совместно и индивидуально по согласованному плану проверки соблюдения платежной дисциплины кредитными организациями и другие проверки по мобилизации доходов в бюджетную систему РФ, правильности возмещения из соответствующих бюджетов уплаченных налогов;

2) по материалам проверки органы Федерального казначейства направляют предписания в налоговые органы на взыскание с предприятий, организаций и учреждений в бесспорном порядке средств, выделенных из федерального бюджета, средств этого бюджета, направленных в целевые федеральные бюджетные фонды, используемых не по целевому назначению, и штрафов за такие нарушения; штрафов, налагаемых на финансово-кредитные организации за несвоевременное исполнение ими платежных документов на перечисление и зачисление средств в доход федерального бюджета, в целевые федеральные бюджетные фонды либо средств из федерального бюджета и этих фондов на счета получателей.

Налоговые органы представляют в органы Федерального казначейства информацию об исполнении их предписаний с указанием номера и даты инкассового поручения, осуществляют учет и контроль за исполнением инкассовых поручений.

### **Контрольные вопросы**

1. Как вы понимаете термин «бюджетные полномочия»? Какие органы наделены бюджетными полномочиями?

2. Охарактеризуйте полномочия главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств.

3. Какие функции и задачи выполняет Министерство финансов РФ, какими исключительными правами оно наделено? Охарактеризуйте особенности функционирования финансовых органов в субъектах РФ.

4. Дайте развернутую характеристику функционирования единой системы органов Федерального казначейства. Каковы направления совершенствования его деятельности? Каким образом осуществляется процесс исполнения бюджета через органы Казначейства?

5. Охарактеризуйте роль Счетной палаты РФ в осуществлении государственного финансового контроля. Какие задачи она решает? Расскажите об особенностях контрольно-счетных органов в субъектах РФ.

6. В чем заключаются функции кредитно-банковской системы при выполнении операций по кассовому исполнению бюджета? Что такое уполномоченные банки?

7. Какими полномочиями наделено Министерство РФ по налогам и сборам и его территориальные подразделения по субъектам РФ в ходе формирования доходной базы федерального бюджета?

8. Объясните, почему существует необходимость в Федеральной налоговой полиции, и в чем ее главное отличие от других органов финансового контроля.

9. Какие приоритетные задачи решает Государственный таможенный комитет РФ? С какими проблемами связана его деятельность?

10. Какие органы осуществляют государственный финансовый контроль за ходом приватизации? По каким критериям может быть оценена эффективность их работы?

11. В каких формах осуществляется государственный и муниципальный финансовый контроль? Какие проблемы остаются нерешенными в этой области?

### **Выводы**

- Бюджетными полномочиями в РФ обладают финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, государственного и муниципального финансового контроля. Органы государственного и муниципального контроля осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

- Главный распорядитель средств имеет право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенным ведомственной классификацией расходов федерального бюджета. Он контролирует обеспечение целевого использования средств, своевременного их возврата, предоставления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

- Распорядитель бюджетных средств имеет право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям. Он составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их в орган, исполняющий бюджет. Министерство финансов РФ обеспечивает проведение единой финансовой, бюджетной и налоговой политики в РФ и координацию деятельности в этой сфере других федеральных органов исполнительной власти.

- В РФ функционирует единая централизованная система органов Федерального казначейства, обеспечивающая организацию, осуществление исполнения и контроль за исполнением бюджета на счетах Казначейства исходя из принципа единства кассы.

- Счетная палата РФ организует и осуществляет контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, проводит финансовую экспертизу проектов законов и нормативных правовых актов, анализирует выявленные отклонения от установленных показателей бюджета и внебюджетных фондов, контролирует законность и своевременность движения бюджетных средств и др.

- Учреждения Центрального банка РФ принимают и зачисляют средства, поступающие в доход бюджета, распределяют в установленных размерах доходы между звеньями бюджетной системы, выдают средства бюджетов в пределах сумм, имеющих на счетах этих бюджетов.

- Налоговый контроль в РФ осуществляют органы налоговой службы, таможенные органы, федеральные органы налоговой полиции, органы,

осуществляющие контроль за уплатой государственной пошлины и других сборов.

- Особая роль отводится федеральным органам налоговой полиции, которые осуществляют функции по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию нарушений законодательства о налогах и сборах, являющихся преступлениями или административными правонарушениями.

- Государственный таможенный комитет РФ относится к органам, обеспечивающим экономическую безопасность и защиту экономических интересов, единство таможенной территории, организацию таможенного дела, мобилизацию таможенных и других обязательных платежей в федеральный бюджет.

- Координацию деятельности в области управления и распоряжения федеральной собственностью осуществляет Министерство государственного имущества РФ. Российский фонд федерального имущества РФ владеет от имени РФ принадлежащими РФ объектами приватизации, осуществляет их продажу, выступает учредителем хозяйственных обществ.

- Государственный финансовый контроль включает контроль за исполнением федерального бюджета и бюджета федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

## РАЗДЕЛ VIII

# ФИНАНСЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

## ГЛАВА 44

### Социальная политика. Финансирование социального обеспечения и социальной помощи

#### 44.1. Задачи и принципы социальной политики

Баланс социальной и экономической политики представляет собой соотношение целей развития общества и средств их достижения. Конкретными формами этого баланса являются соотношения между накоплением и потреблением, между экономической эффективностью и социальной справедливостью, между различными моделями экономического развития.

Социальная политика — это область политики государства по отношению к формированию жизненного уровня населения, воспроизводству человеческого капитала, оказанию социальных услуг и развитию социальной инфраструктуры на федеральном, региональном и местном уровнях. Социальная политика реализует основные конституционные права граждан. Инструментами реализации социальной политики служат программы, нормы и нормативы финансирования, стандарты, законы, гранты и др.

Как известно, способ распределения определяется способом производства, однако, распределительные отношения, обладая относительной автономией, могут либо тормозить, либо способствовать процессу производства, быть фактором повышения производительности труда. С другой стороны, специфика экономической политики заключается в ориентации на экономический рост и приумножение материального богатства. Это расширяет свободу выбора в сфере распределения и открывает более широкие возможности для реализации социальной политики.

Социальная политика не свободна от общественных идеалов и ценностных ориентации. Она представляет собой основу программ различных партий и общественных групп, их мировоззренческих установок, объект политических разногласий в выборе путей социально-экономического развития государства. Сложившаяся в том или ином обществе модель социального развития является общественным компромиссом, результатом постоянного поиска общественно-политического баланса, равновесия интересов различных групп и слоев общества.

В социальной политике отражаются циклический характер социального развития и его диалектика, когда старое не отрицается

абсолютно, а все положительное в нем воспринимается и ассимилируется на новом витке развития.

Конкретным выражением циклического развития индустриальной цивилизации в течение 200 лет является чередование усиления роли рыночных регуляторов социально-экономической жизни — тенденции к повышению экономической эффективности как самоцели и повышения значимости государственных регуляторов социально-экономических процессов — тенденции к социальной справедливости, социальному равенству.

Как известно из теории длинных волн циклического развития, чередование экономического и социального начал происходит так, что каждое из них поочередно занимает преобладающую роль в соответствии с потребностями исторического развития.

Односторонняя ориентация рыночного хозяйства на экономическую сторону в ущерб социальной на протяжении XIX в. ставило под угрозу существование самих основ рыночной экономики. Чтобы предотвратить такой ход событий, в XIX—XX вв. развитыми странами была предпринята попытка усиления социальных сторон рыночной экономики и стали закладываться основы социального государства. XXI век — век баланса экономической и социальной сторон современной цивилизации.

Сформировались два способа оптимизации социальных и экономических сторон развития общества — *радикальный и эволюционный*. Первый способ реализовывался в централизованной модели социальной политики, а второй — в западной модели социального государства.

Объединяло обе модели социальной политики то, что вместо индустриального принципа защиты от жизненных рисков утверждается ответственность государства за уровень жизни всего населения, делается ставка на социальную солидарность, справедливость и адресную помощь, социальные права человека возведены в ранг конституционных прав граждан.

Для обеих моделей характерны усиление социальных функций государства и вместе с тем абсолютный и относительный рост социальных расходов. Это сопровождается повышением роли налоговой системы, усилением воздействия государства на социально-экономическую жизнь людей. Растут издержки реализации социальной политики.

Общим является схожесть основных функциональных направлений социальной политики. Она включает три составные части: социальное обеспечение, социальное страхование и социальное вспомоществование (благотворительность).

#### **44.2. Система социальной защиты: этапы формирования и модели**

*Формирование системы социальной защиты* включает несколько этапов.

1. Выделение из всего населения целевых групп — лиц, нуждающихся в социальной защите. Для этого применяются механизмы контроля и критерии определения семейных доходов.

2. Выбор методов, обеспечивающих целенаправленный характер помощи. С этой целью осуществляется привязка помощи к конкретным регионам страны или социальным группам населения.

3. Оценка уровня жизни, необходимая для правильного определения целевых групп. Для этого осуществляется обследование семейных бюджетов с учетом всех получаемых доходов в денежной и натуральной формах.

С целью определения адресности социальной помощи применяется концепция минимально необходимого уровня потребления. При этом так называемая минимальная потребительская корзина включает набор необходимых товаров и услуг с последующим его расширением. Применяются нормы потребления, соответствующие фактической структуре потребления мало обеспеченных людей.

4. Выбор способов предоставления пособий, дотаций, льгот. Они могут предоставляться в денежной и натуральной формах. Использование талонов на продовольствие или одежду обеспечивает целевое использование выделяемой помощи.

Как уже отмечалось, существуют две модели социальной политики — централизованная (советская) и западная.

Соотношение различных видов социальной защиты для обеих моделей социальной политики характеризовалось доминирующим положением социального обеспечения и социального страхования. Что касается государственной благотворительности, то она играет подчиненную роль.

В процессе исторического развития на рубеже XXI в. центр тяжести в социальной политике перемещается с социальной благотворительности на *социальное обеспечение и социальное страхование*, с дифференцированного подхода — к всеобщности (универсальности). Хотя это и связано с немалыми ресурсозатратами, с увеличением объема финансовых средств госбюджета, однако, в социальном плане преодолевается чрезмерная социальная стратификация населения по имущественному положению, сокращается беднейший слой населения. Это способствует социальной стабильности и единству общества ценой значительных государственных расходов. Достигнутый в послевоенные годы во многих развитых странах экономический рост позволял гарантировать всем членам общества минимальный уровень потребления, т. е. такой набор потребительских благ, который обеспечивал нормальные условия существования. Более того, в 50—60 годы существовали весьма оптимистические взгляды ученых и политиков не только на уровень, но и на качество жизни, возможности перехода к рациональному и оптимальному потреблению, т.е. установлению наиболее благоприятного для человека объема и структуры потребления.

Чрезмерная ориентация на эгалитарные ценности, когда все члены общества получают равные блага, и требования социальной справедливости как централизованной, так и западной модели социальной системы вплоть до середины 70-х годов выражались в усилении *затратных* направлений социальной политики.

Объем социального бюджета государства достиг такого уровня, который стал предельным с точки зрения степени налогового бремени. С повышением значимости социальных и налоговых функций государства усилился процесс бюрократизации системы социальной защиты, увеличивались издержки по организации работы государственной службы в социальной сфере.

Развитая система государственных гарантий социальной защиты породила такие негативные социальные явления, как хроническое иждивенчество большей части населения.

В 70-х и 80-х годах сузились экономические возможности для решения социальных задач. Наступил кризис обеих моделей социальной политики.

Кризис затронул те модели социальной системы, которые отличались чрезмерно высокой степенью социализации. Социальное обеспечение как направление социальной политики было преобладающим по сравнению с социальным страхованием и вспомоществованием. Кроме того, при централизованной системе немалую часть социальных расходов брали на себя предприятия. Однако зависимость от государственного бюджета в конечном счете усиливала нагрузку на централизованное финансирование. Более сильные государственные гарантии централизованной модели по сравнению с западной порождали еще большее социальное иждивенчество. Но кризис централизованной модели социальной системы точно так же, как и кризис западной модели, сохранил положительный гуманистический потенциал прежней социальной системы.

Как свидетельствует Декларация Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995), вектор социального развития в XXI в. будет определяться приверженностью всех стран к *концепции ориентации экономики на интересы человека*, на более эффективное удовлетворение его потребностей, на рассмотрение вопросов социального развития с позиции уважения человеческого достоинства, равенства и социальной справедливости. Следовательно, концепция рассмотрения человека не как средства, а как цели социально-экономического развития сохраняет свою актуальность в перспективе.

*Вложения в человеческий капитал* являются самыми эффективными, а качество человеческого потенциала — важнейший фактор экономического прогресса и уровня социально-экономического развития страны. Если выстроить все страны мира по уровню экономического развития и классифицировать их по рейтингу индекса человеческого развития, то мы увидим, что они будут находиться в прямой зависимости от качества человеческого потенциала. Причем и темпы научно-технического прогресса, уровень организации, культуры и производительности труда — это производные от человеческого капитала.

Следовательно, в стратегическом плане вложения в человека — это самые эффективные вложения, имеющие наиболее высокую отдачу.

Недооценка рыночных регуляторов в оптимизации растущих потребностей и ограниченных ресурсных, финансовых возможностей была общей причиной кризиса обеих социальных систем в последние 20 лет. Поэтому естественным витком социально-экономического развития цивилизации новейшего периода, т.е. в рамках среднесрочного цикла, является ставка на усиление роли системы трудовой и предпринимательской мотивации, на индивидуальный принцип зарабатывания эффективным трудом своего материального благополучия, на преодоление уравнилельных, иждивенческих тенденций.

#### **44.3. Особенности преодоления финансового кризиса в социальной сфере**

Существуют различия в характере переходов России и Запада к преодолению кризиса социальных систем.

Сложность и масштабы решения задач переходного периода в России сопряжены с немалыми издержками и потерями для народа. В отличие от других бывших социалистических стран социальная цена радикальных экономических преобразований оказалась чрезмерно высока. В результате период ожидания населением положительных социальных результатов экономических реформ слишком затянулся, надежды на улучшение благосостояния оказались не реализованными. Этот этап сопровождается значительным ростом дифференциации доходов и имущества населения, поляризацией общества на фоне растущей криминализации экономики и социальной жизни, а также неравномерного перераспределения государственной и муниципальной собственности в процессе массовой приватизации.

Бремя кризиса и экономических реформ легло в основном на обедневшие слои населения. За годы реформ практически произошло исчезновение среднего слоя российского общества как основы его экономической и социально-политической стабильности. В результате значительно сузилась социальная база экономических реформ.

В бывших социалистических странах развитие социально-экономических реформ происходило по благоприятному сценарию. Период спада производства был кратковременным и социальные издержки перехода к рынку оказались невелики. Это позволило безболезненно выйти из кризиса и вступить в стадию экономического роста, что облегчило решение задач повышения благосостояния населения и развития социальной сферы в странах Восточной Европы. Благодаря этому переход к рынку получил широкую социальную поддержку населения.

Развитие реформ в России привело к тому, что системный кризис приобрел хронический характер и возникла ситуация «порочного круга», когда экономический спад ведет к снижению жизненного уровня трудящихся и деградации социальной сферы. А это в свою очередь провоцирует дальнейшее ухудшение экономического положения в стране.

При отсутствии комплексного подхода и без увязки с реальными возможностями государственного бюджета эффективная реализация социальной политики невозможна.

Существует иллюзия выхода из кризиса путем одновременного решения экономических и социальных проблем. Однако социальные проблемы не могут быть быстро решены при отсутствии достаточных финансовых ресурсов и возможности в кратчайшие сроки обеспечить существенный рост производства.

Основой реформ в социальной сфере является разработка *социального кодекса РФ* и на его основе — принятия пакета необходимых правовых актов социального законодательства.

1. *Для обеспечения обоснованности и стабильности финансирования социальной сферы необходимо:*

1) четкое разграничение ответственности между федеральными, региональными и местными органами власти в решении задач социального развития, соответственно законодательное закрепление за соответствующими уровнями бюджетов достаточных источников доходов;

2) увеличение объема полномочий в решении социальных задач региональных и местных органов власти должно сопровождаться увеличением обеспеченности собственными средствами; передача центром регионам и на места решения социальных вопросов должна проходить с соответствующим перемещением центра тяжести в финансово-налоговой сфере;

3) повышение обоснованности финансовых нормативов путем уточнения состава структуры прожиточного минимума в целом и по регионам, а также постепенного приближения минимальных размеров заработной платы, пенсии, стипендии и социальных пособий к реальной величине прожиточного минимума;

4) для повышения эффективности использования ограниченных ресурсов бюджета, направляемых на финансирование социальных расходов, и во избежание распыления средств необходимо уточнить перечень расходных статей бюджета, относящихся к социальному блоку, объединив их в специальный раздел бюджетной классификации, дав экономическое обоснование размеров отдельных расходов, а также приоритетов в структурном распределении этих расходов.

Для решения задач социальной политики необходима мобилизация государственных внебюджетных фондов социального назначения на основе более четкого разграничения их функций в системе обязательного социального страхования, коренного улучшения механизма учета страхователей, системы сбора страховых взносов, развитие принципов частичной самокупаемости и самофинансирования, развитие системы добровольного или накопительного страхования.

2. Важную роль играет создание *социально-ориентированного механизма бюджетного федерализма*, реализация которого должна осуществляться по следующим направлениям:

1) четкое разграничение полномочий и предметов ведения РФ, ее субъектов и органов местного самоуправления в социальной сфере;

2) отнесение к функциям РФ утверждения и обеспечения общефедеральных социальных гарантий, а также предоставление дополнительных прав и гарантий, вытекающих из особого статуса отдельных субъектов РФ;

3) отнесение к функциям субъектов РФ разработки программ, повышающих уровень обеспечения социальными гарантиями в регионе по сравнению с минимумом социальных гарантий, предусмотренных федеральным уровнем;

4) обоснование нормативов трансфертов регионам на выплату пособий по малообеспеченности;

5) установление пособий по безработице на уровне регионального прожиточного минимума.

В последние годы социальная роль государства оказалась сильно ослабленной: из поля зрения и контроля выпали важнейшие социальные процессы. В результате системный кризис сильнее всего ударил по социальной сфере. Здесь возникли острейшие ситуации, угрожающие национальной безопасности страны: поляризация и деградация социальной структуры, обеднение населения, падение и без того недопустимо низкой цены труда, опасность массовой безработицы, глубокий кризис качества и

образа жизни, превращение российского общества в общество противостояния.

3. Долговременной целью социальной политики государства должно стать *обеспечение уровня и качества жизни граждан* по критериям постиндустриального общества.

Реализация социальной политики в этом направлении должна основываться на ряде основополагающих принципов:

1) стимулировании государством роста капиталовложений в социальную сферу, налаживании контроля за состоянием научно-технического и образовательного потенциалов;

2) формировании государством реального единого социального пространства для реализации основных социальных гарантий в области образования и охраны здоровья на всей территории страны;

3) совмещении социальной защиты населения с ростом экономической эффективности производства на базе концепции социального партнерства;

4) сочетании двух методов решения социальных задач: *адаптационного* — для трудоспособных и работающих, способных заработать на себя и семью, и *защитного* — для нетрудоспособных и социально слабых, не имеющих возможности обеспечить свое существование без помощи государства.

К числу адаптационных методов следует отнести активную политику содействия занятости в масштабах, достаточных для воспроизводства населения, социальное партнерство между трудом и капиталом в регулировании заработной платы и распределении доходов, оптимизацию налогообложения и системы социального страхования.

4. Приоритетным направлением в политике доходов должно стать *повышение цены труда* и реальной заработной платы, увеличение ее удельного веса в доходах населения. Цена труда занижена в России не только по сравнению с уровнем оплаты труда в странах с развитой рыночной экономикой, но и по сравнению с фактической производительностью труда.

В условиях рыночного хозяйства цена труда устанавливается в процессе открытой конкуренции между работодателями и продавцами рабочей силы. В современной России свободная конкуренция на рынке труда сталкивается с серьезными препятствиями, ограничивающими ее воздействие на цену труда. Среди них: совершенно недостаточная мобильность рабочей силы; значительная и все возрастающая в условиях всестороннего кризиса безработица, как открытая и формально зафиксированная, так и скрытая; структурная перестройка народного хозяйства, ставящая те или иные профессиональные группы работников в сложное положение из-за необходимости переквалификации. Все это искажает направленность конкуренции и ее результаты.

Повышение минимальных размеров заработной платы до величины прожиточного минимума и значительный рост на этой основе цены труда является важнейшей и наиболее актуальной социально-экономической задачей российской экономики.

Низкая оплата ограничивает спрос, тормозит технологическое обновление производства и рост производительности труда, что в свою очередь не дает возможности для повышения его оплаты.

5. Одним из наиболее важных и актуальных аспектов социальной роли государства является *снижение уровня бедности*. Основные ее источники — низкая цена рабочей силы, особенно в бюджетном секторе и ряде кризисных отраслей; низкий размер пенсий; безработица; высокое число иждивенцев в семьях; наличие массы людей, оставшихся в зоне риска: беженцы, лица с ограниченной дееспособностью, граждане, потерявшие постоянный источник дохода и место жительства, асоциальные слои и т.п. Методы борьбы с бедностью:

- введение в генеральное соглашение и другие виды коллективных договоров положения об индексации минимальной оплаты труда в связи с ростом цен;
- укрепление финансовой базы пенсионного обеспечения;
- привлечение к общественным работам;
- увеличение совокупного дохода семьи за счет использования резервов трудоспособности, снижение иждивенческой нагрузки на общество;
- введение индексации пособий по безработице ниже прожиточного минимума, установление дополнительных льгот для безработных родителей в наиболее социально незащищенных семьях;
- *сохранение пособий на детей с применением дифференцированного подхода, преимущественное увеличение их для социально благополучных, усиление контроля за обязательностью выплаты детских пособий, государственное регулирование цен на детские товары и др.;*
- ориентация фондов обязательного социального страхования на наименее обеспеченные слои населения.

В самое ближайшее время должно быть завершено создание в РФ системы *адресной социальной помощи*.

6. К числу важнейших задач регулирования социальных процессов относятся предотвращение разрушения социальной сферы, сохранение доступности социальных услуг, усиление вложений государства в человеческий капитал.

Основными формами и инструментами *государственного регулирования* развития социальной сферы являются:

- стратегические программы развития отраслей социальной сферы и обеспечение их финансирования;
- нормативы и стандарты обеспечения населения социальными услугами;
- регулирование межбюджетных отношений путем выравнивания минимальной обеспеченности по регионам;
- государственные программы, направленные на выход из критических социальных ситуаций;
- система мер экстренного характера, позволяющая ослабить социальную напряженность.

Следует также выделить *систему ограничений на коммерциализацию образования и здравоохранения*. Степень их коммерциализации требует тесной увязки с политикой доходов, с координацией государственных и негосударственных форм и методов социальной защиты населения.

***Совершенствование социальной политики государства включает:***

1. Определение основных приоритетов развития социальной сферы на ближайшее время с учетом снижения социальной напряженности. К

приоритетам средне- и долгосрочного характера относятся производство техники для образования и здравоохранения, массового внедрения в эти отрасли информационных систем, наукоемкие варианты развития фармацевтической промышленности и т.п.

2. Разграничение основных функций, прав и ответственности между Российской Федерацией и регионами в восстановлении и развитии социальной инфраструктуры. К функциям федерального центра относятся: создание основных гарантий, разработка и обеспечение единых социальных стандартов в охране здоровья и образования с учетом мировых стандартов; создание правовой базы, обеспечивающей доступность социальных благ для всего населения страны; разработка целевых федеральных программ. Государство должно создать эффективную систему контроля и социального мониторинга. При этом контролироваться должны не только учебные и медицинские учреждения, но и состояние потенциала здоровья, образовательного потенциала, потери общества от их несоответствия потребностям, факторы риска.

3. Поиск путей и механизмов сочетания социальной защиты с повышением экономической эффективности образования и здравоохранения.

Ключевое значение для социальной сферы имеет *государственное финансирование*, дальнейшее расширение которого связано со следующими мерами:

- установлением целевой фиксированной доли государственных расходов на ее развитие;
- обеспечением перехода образования и здравоохранения на нормативное финансирование;
- созданием правовых и организационных условий для эффективной реализации многоканального механизма финансирования;
- осуществлением взаимоувязанного перемещения социальных функций и их финансового обеспечения в регионы, определением системы финансовой поддержки регионов, исходя из их типологизации по критерию состояния социальной инфраструктуры;
- контролем за целевым расходованием средств из внебюджетных фондов;
- введением максимальных налоговых и кредитных льгот для социальных инвестиций и отраслей, обеспечивающих мобилизацию внебюджетных средств для этих целей.

*Модель регулирования занятости*, которую предлагается создать, основана на синтезе рыночных принципов и активного участия государства в регламентации правил предпринимательской деятельности, функционирования рынка труда, социальной защиты граждан от последствий безработицы, в ускорении адаптации населения к требованиям рыночной экономики. Для этого в среднесрочной перспективе потребуются:

- создание гибкой системы амортизаторов для смягчения негативных социальных последствий банкротства и санации предприятий;
- отладка механизма многоканальной системы адаптационного обучения и рынка образовательных услуг;
- ускорение формирования партнерских отношений на предприятиях и в регионах; совершенствование системы страхования рисков на рынке труда;

- создание предпосылок для ускорения адаптации населения к новой системе найма, обеспечения конкурентоспособности работников.

Формирование современного кадрового потенциала — сложный воспроизводственный процесс, определяющими факторами которого являются первичное обучение, переподготовка, повышение квалификации кадров. Он имеет два взаимосвязанных аспекта. Один аспект касается профессиональной пригодности работников к труду в условиях динамичного спроса. Другой аспект сопряжен с необходимостью поддержания количественного и структурного соответствия кадрового потенциала потребностям производства.

Большое значение имеет применение механизма, обеспечивающего согласование рынка образовательных услуг и рынка профессий, выявление реальной потребности работодателей в рабочей силе определенного профессионального профиля, проведения мониторинга структуры спроса на рабочую силу, налаживание новой системы взаимоотношений между различными службами, занимающимися проблемами труда, трансформация системы подготовки кадров. Особое значение приобретает функция государства по регулированию сбалансированного соотношения спроса и предложения рабочей силы на рынке труда в качественном отношении.

Трансформация российской экономики и всего общества затрагивает и сферу трудовых отношений. За последние годы произошло много изменений в собственности, оплате труда, занятости работников, в отношениях между администрацией предприятий и трудящимися. Многие из этих изменений ухудшили положение наемных работников. Поэтому регулирование трудовых отношений становится одним из приоритетов социальной политики.

С учетом ориентации на развитие рыночных отношений за государством сохраняется функция установления минимума прав и социальных гарантий для работников, но он может быть расширен через механизм соглашений между органами государственного управления, объединениями предпринимателей и соответствующими профсоюзными комитетами и другими представительными органами работников, а также посредством коллективных и индивидуальных трудовых договоров. Возрастает роль коллективного договора в определении конкретных размеров тарифных ставок, окладов, премий, видов и систем оплаты труда, применяемых на предприятии, а также соотношений в размерах оплаты труда различных категорий персонала.

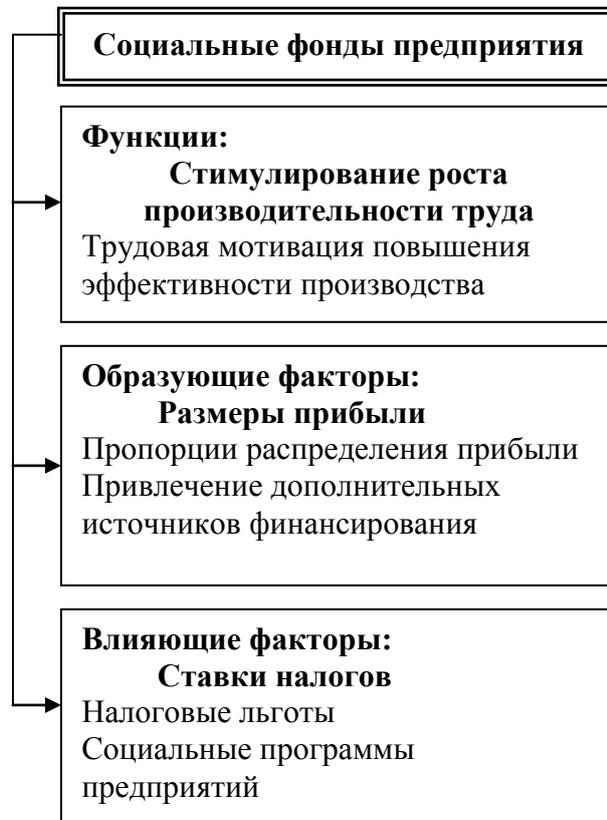
#### **44.4. Социальные фонды и программы предприятий**

*Социальные фонды* предприятий выполняют важные функции — выступают стимулирующим фактором повышения производительности труда и трудовой мотивацией повышения эффективности общественного производства. Их размеры зависят от производственно-финансовых результатов работы предприятий: объема полученной прибыли и пропорций ее распределения (рис. 44.1). Фонды позволяют активно задействовать человеческий фактор, формировать здоровую базу для социально-партнерских отношений на производстве.

Следует отметить, что на практике в России широко использовалась мотивация коллективного участия в достижении высоких результатов задолго до того, как она была открыта японским менеджментом, и в

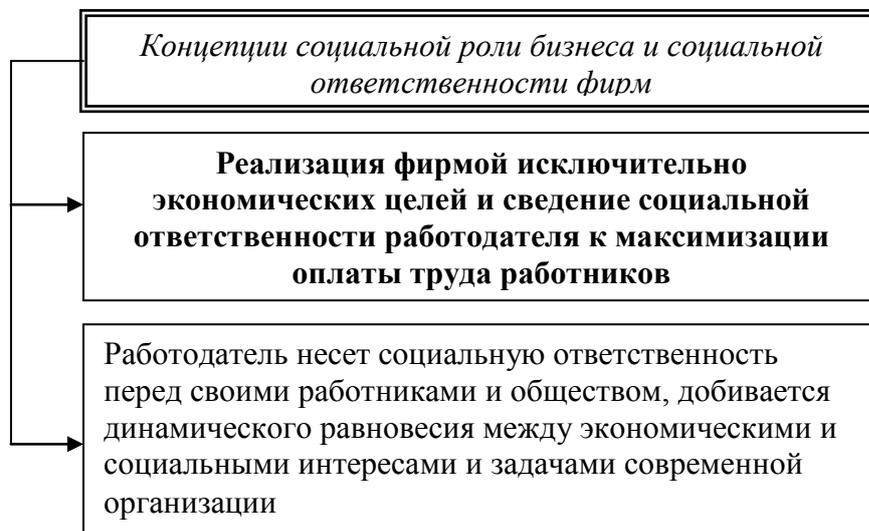
настоящее время рекламируется как «ноу-хау» современной системы управления.

Рис. 44.1  
*Социальные фонды: функции и факторы*



В мировой экономической теории и практике существуют две концепции социальной роли бизнеса и социальной ответственности фирм, обусловленные различными ценностными подходами к общественной значимости фирм (рис. 44.2).

Рис. 44.2  
*Концепции социальной роли бизнеса и социальной ответственности фирм*



1. Согласно одной из этих концепций, фирма реализует только экономические цели и ее социальная ответственность сводится к максимализации оплаты труда работников. Выполняя эту функцию, бизнес обеспечивает занятость работников, а также дивиденды для акционеров.

Активный сторонник этой концепции — один из основателей монетаризма Милтон Фридмен, считающий, что истинная роль бизнеса состоит в использовании его потенциала и ресурсов и деятельности, направленной на извлечение прибыли при условии, что бизнес придерживается правил игры и участвует в открытой конкурентной борьбе, «не прибегая к мошенничеству и обману».

2. Согласно другой концепции, бизнес не должен ограничиваться экономическими целями, он обязан учитывать человеческие и социальные аспекты воздействия предпринимательской деятельности на работников, потребителей и местное сообщество, а также содействовать решению общегосударственных социальных задач. Согласно этой точке зрения, бизнес несет социальную ответственность перед своими работниками и обществом. Он призван добиваться динамического равновесия между экономическими и социальными интересами и задачами современной организации. Эта концепция соответствует требованиям цивилизованного рынка, социально-ориентированной модели рыночной экономики.

Традиционно сложившаяся в нашей стране организационная модель функционирования предприятий в части решения социальных задач имеет много общих черт с современной мировой концепцией социально-мотивационного управления фирмой. Однако успешная реализация этой концепции предполагает наличие объективных предпосылок эффективного роста национальной экономики и рентабельно работающих предприятий. К сожалению, эти условия в нашей стране пока не созданы. Экономический, а точнее, системный кризис, который переживает Россия, со всей остротой поставил проблему элементарной выживаемости самих предприятий и сделал злободневным вопрос о судьбе объектов социального назначения, находящихся на балансе этих предприятий, а также разработки социальных программ на макроуровне.

Проще было бы предприятиям прекратить финансирование содержания своей социально-культурной инфраструктуры, в лучшем случае передать на баланс органов местного самоуправления, а в худшем случае приватизировать и перепрофилировать, освободив тем самым производственную деятельность от груза социальных обязательств и ориентировать ее исключительно на максимизацию прибыли.

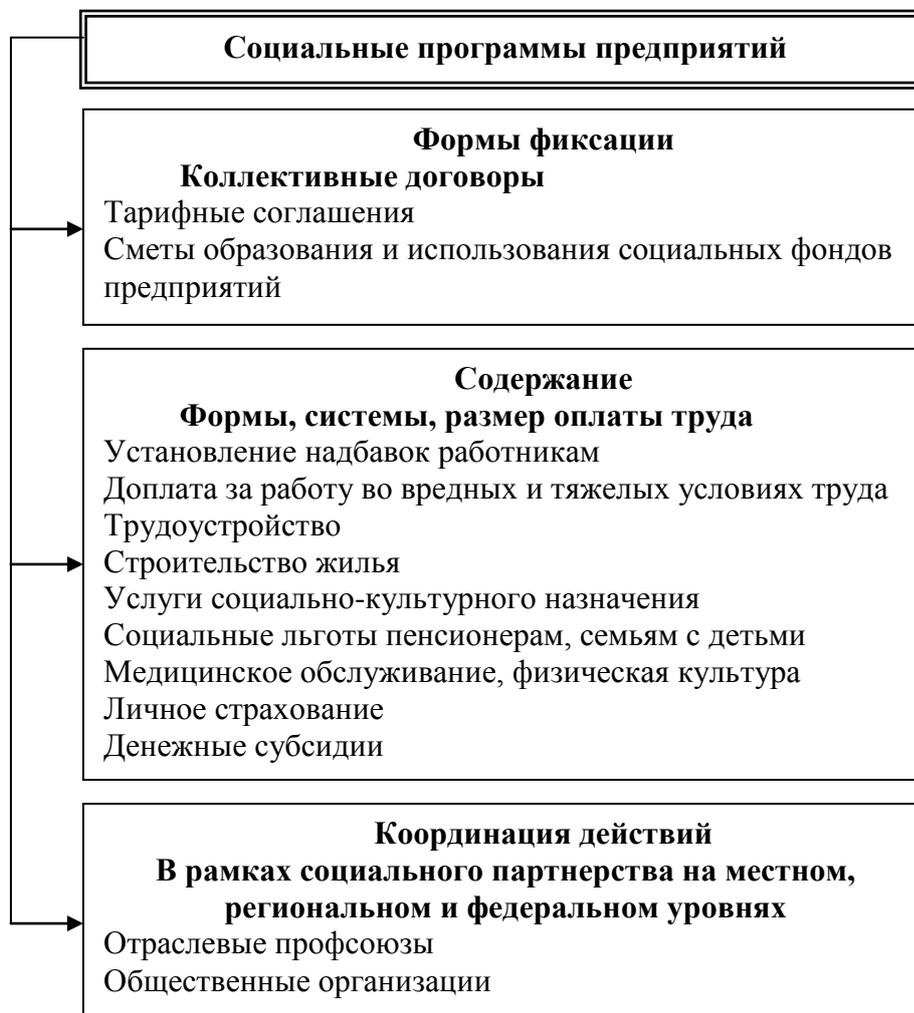
Решение будущей судьбы и перспектив развития социально-культурной сферы и *социальных программ предприятия* требует поиска оптимального равновесия между текущими и перспективными задачами управления производством с учетом российских традиций социальной мотивации труда (рис. 44.3).

С точки зрения стратегического курса экономической реформы — построение эффективно функционирующей рыночной экономики цивилизованного, социально-ориентированного типа с позиции стратегии скорейшего достижения Россией уровня высокоразвитых стран сложившаяся развитая социальная инфраструктура предприятий нуждается не в отказе от нее и не в разрушении, а в *структурной перестройке*, с тем чтобы более активно задействовать систему социальной мотивации к труду

и социальные факторы повышения эффективности производства. При этом целесообразно не развивать такие объекты социальной инфраструктуры, как жилищно-коммунальные службы, организации по бытовому обслуживанию, которые сдерживают мобильность работников и гибкость рынка труда.

Рис. 44.3

*Социальные программы предприятий*



Отсутствие финансовых средств на текущее потребление, выплату заработной платы работников в связи с кризисом платежей и несвоевременностью выполнения государством своих финансовых обязательств перед предприятиями ставят их в такое положение, когда они не имеют экономических возможностей дольше содержать свою социальную сферу и вынуждены ее сворачивать, а в некоторых случаях — полностью от нее отказываться. Это разрушает основы социально трудовой стабильности на предприятии и подрывает механизм социально-мотивационного управления (коллективистскую психологию и эгалитарный менталитет, доверительно-партнерские отношения в трудовом коллективе).

Полный отказ предприятий от своей социальной сферы ослабляет социальную мотивацию работника к труду и социальную защиту коллектива в условиях рынка, а также создает трудности для формирования кадровых работников.

С другой стороны, недопустим и другой крайний подход к решению проблем инфраструктуры предприятий, который состоит в переводе всех объектов социального назначения, финансируемых из бюджета, на коммерческие условия хозяйствования с учетом региональных особенностей формирования рынка услуг. Однако полная коммерциализация и приватизация объектов социального назначения привели бы к потере налоговых льгот, предоставляемых социальной сфере и ориентировали бы при нынешних высоких рыночных ценах на ограниченный круг потребителей. Она сопровождалась бы массовой перепрофилирующей организацией социально-культурного назначения. Опыт массовой коммерциализации услуг во многих штатах Америки в 80-х годах показал, что наименьший успех был достигнут в социальных услугах — оказание социальной помощи старикам и инвалидам, охрана здоровья детей, общественная безопасность и т.д., где невозможно измерить производственную техническую эффективность (результативность) и качество предоставления такого рода услуг.

Наиболее приемлемым в современных условиях является такой подход, который занимал бы промежуточное положение между двумя вышеуказанными вариантами. Он предполагает взвешенную оценку на предприятии всех факторов при принятии решения по поводу судьбы конкретного объекта социального назначения.

Практика хозяйствования последних лет показала, что по мере экономического выздоровления предприятий они начинают уделять внимание социальной стороне жизни трудового коллектива. Рентабельно работающие предприятия создают сеть профилакториев, столовых, домов отдыха, спортивно-оздоровительных комплексов и т.п. Особенность социального развития предприятий в новых условиях хозяйствования состоит в том, что центр тяжести переносится от представления социальной помощи работникам предприятий в натуральной форме к ее предоставлению в денежной форме путем разработки и реализации различного рода социальных программ. К ним в первую очередь можно отнести негосударственные пенсионные программы, программы подготовки и переобучения работников, включая финансирование подготовки специалистов высших и средних профессиональных учебных заведений на контрактной основе, а также программы поощрительного туризма с использованием средств фонда социального страхования предприятий, программы по улучшению условий труда и охраны здоровья.

Совершенствование социально-трудовых отношений на предприятии требует укрепления правовой, организационной, а также расширения финансовой основы социальной защиты на уровне предприятий.

Итак, экономическая составляющая и социальная составляющая предприятия взаимосвязаны между собой. Чем лучше развита экономическая составляющая предприятия, тем лучше развивается социальная составляющая, и наоборот. Здесь действует «маятниковый эффект».

Структура социальных мероприятий предприятия фиксируется в коллективных договорах и тарифных соглашениях, в частности: формы, системы и размер оплаты труда; установление надбавок работникам; доплата за работу во вредных и тяжелых условиях труда; трудоустройство; строительство жилья; услуги социально-культурного назначения;

социальные льготы пенсионерам, семьям с детьми; медицинское обслуживание, физическая культура; личное страхование (помимо взносов в государственную систему социального страхования); денежные субсидии (на покупку жилья); подготовка и переподготовка кадров и др.

На основе этого составляется социальный план предприятия, который включает перечисленные выше социальные программы предприятия. Под эти программы рентабельно работающее предприятие выделяет финансовые средства, но это возможно при условии здоровой национальной экономики и эффективно работающих предприятиях.

#### **44.5. Система социального партнерства**

В последние десятилетия в мировой экономической теории и практике получила признание концепция социальной направленности предпринимательства и социальной ответственности предприятий. В реформируемой российской экономике особую актуальность приобретает развитие социального партнерства.

Социальное партнерство сводится к тому, что предпринимательство не ограничивается экономической целью — извлечением прибыли, учитывает человеческий и социальный факторы воздействия производственной сферы на работников, градообразующую роль предприятий и социальную роль общества в целом.

Согласно этой концепции работодатели несут социальную ответственность перед своими работниками и обществом и способствуют достижению равновесия между экономическими и социальными интересами. Эта концепция соответствует идеологии социально ориентированной модели рыночной экономики.

Система социального партнерства базируется на *комплексном региональном подходе* к решению социальных проблем предприятий. В его основе — механизм *коллективно-договорного регулирования* социально-трудовых отношений на всех уровнях. В рамках региональных программ социального партнерства получили развитие трехсторонние и двусторонние комиссии, обеспечивающие подготовку и заключение соответствующих соглашений. Это способствует налаживанию взаимоотношений сторон при формировании и реализации социально-экономической политики предприятий и регионов. Особое место в этой системе отводится урегулированию коллективных трудовых споров.

Основными проблемами развития социального партнерства наряду с отсутствием необходимой правовой базы являются медленное формирование организационных структур работодателей и недостаточное развитие системы коллективно-трудового регулирования социально-трудовых отношений в предприятиях всех форм собственности. Результатом этого является снижение мотиваций к высоко производительному труду, формальный подход к заключаемым коллективным договорам.

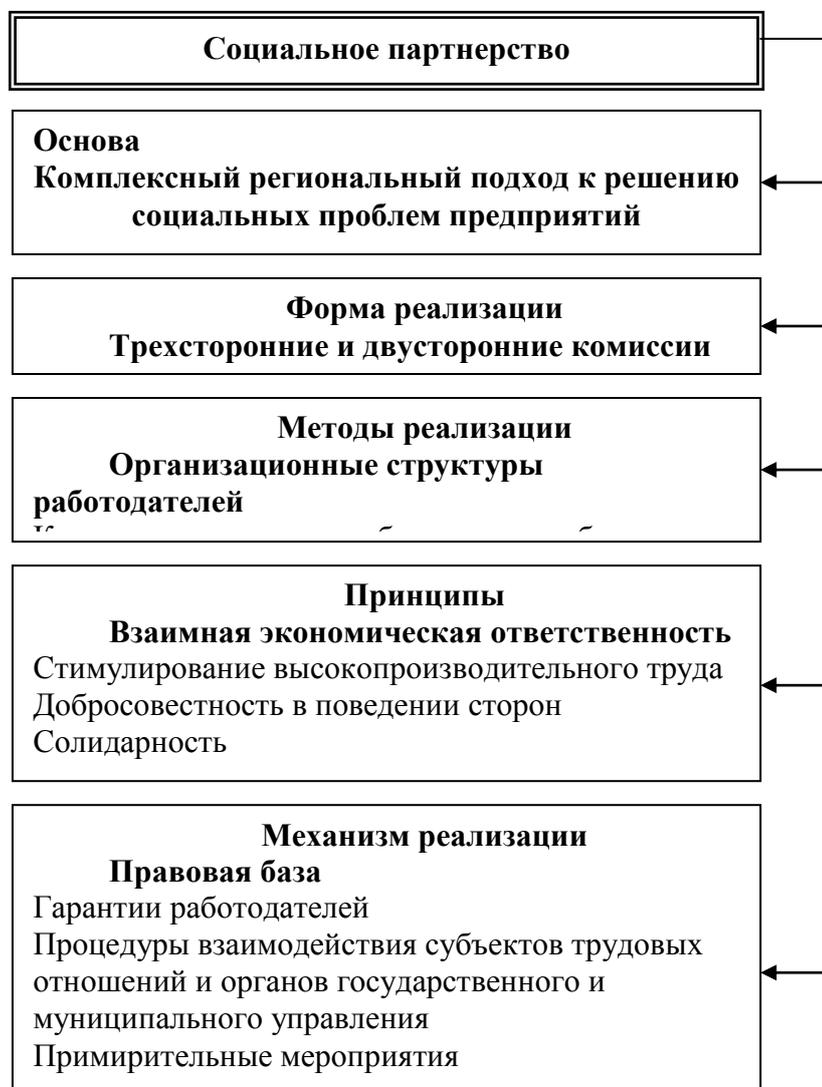
Общая стратегия развития социального партнерства должна базироваться на таких ведущих принципах, как взаимная экономическая ответственность, стимулирование высокопроизводительного труда, добросовестность в поведении сторон, солидарность.

*Механизм реализации социального партнерства* включает в себя правовую базу и гарантии со стороны работодателей, а также процедуры

взаимодействия субъектов трудовых отношений и органов государственного и муниципального управления и пути достижения консенсуса в рамках примирительных мероприятий.

Рис. 44.4

*Система социального партнерства*



Совершенно очевидно, что без законодательно оформленных прав и обязанностей работодателей функционирование системы социального обеспечения работников не может иметь гарантий их безусловного финансирования на приоритетной основе.

В мировой практике хорошо себя зарекомендовали объединения (ассоциации) работодателей, создаваемые как по отраслевому, так и по территориальному принципам. Эти объединения выступают стороной в заключаемых с законодательными и представительными органами власти соглашениями, предусматривающими широкий спектр направлений социально-трудового регулирования. В рамках этих соглашений разрабатываются социальные программы предприятий, что обеспечивает их некоторую унификацию с позиций принципиальных подходов к решению конкретных социальных проблем работников.

Для эффективного решения этих проблем должна быть как можно быстрее сформирована общегосударственная, региональные и местные системы коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений на основе социальных стандартов, а также государственная служба по урегулированию коллективных трудовых споров.

*Разработка социальных программ предприятий в рамках социального партнерства включает:*

- права и обязанности работодателя по обеспечению условий труда, отдыха, быта работников, содержанию социальной инфраструктуры предприятий;
- обязанности работодателя по обеспечению прожиточного минимума работников за счет выплачиваемой заработной платы;
- систему стимулирующих выплат, включая премии, поощрительные и компенсационные выплаты;
- взаимодействие социальной инфраструктуры предприятий в рамках одного муниципального образования;
- солидарную ответственность работодателя и органов местного самоуправления в комплексном решении вопросов развития социальной инфраструктуры без ущерба не только для работников предприятия, но и в целом для населения района, города и т.п.

Для социально-экономического развития предприятий в нашей стране были характерны преимущественно отраслевая направленность государственной промышленной политики, особенности управления, отражающие высокую значимость не только экономических, но и социальных факторов развития производства и учитывающие коллективную психологию, а также сильные традиции патернализма в сфере общественных отношений.

Российское предпринимательство на рубеже XX в. отличалось обостренным чувством социальной ответственности работодателей как перед рабочими и служащими своих заводов и фабрик, так и перед местным сообществом. Это проявлялось в создании при промышленных предприятиях своих жилых комплексов, бань, столовых, клубных и богадельных учреждений, а также благотворительных акций. В советский период сохранилась преемственность в управлении производством в части функционирования предприятия как целостного социально-экономического организма. Тотальное огосударствление всех сторон общества усилило патернализм на всех уровнях управления, что в большей мере относилось к уровню предприятий. Важная роль отводилась предприятию (администрации и профсоюзам) в соблюдении социальных гарантий в области занятости и производственного обучения работников, совмещения работы и учебы, условий и охраны труда работников (особенно женщин и молодежи, инвалидов), а также в сфере охраны здоровья работника на производстве и социального обеспечения, продолжительности рабочего времени, времени отдыха и отпуска, занятий физкультурой и спортом. В практику социального развития предприятий с учетом их финансовых возможностей вошло предоставление дополнительных социальных льгот к льготам, финансируемым за счет средств государственного бюджета, т.е. установление денежных надбавок к отпускам, пенсиям, снижение планки пенсионного возраста, бесплатное или частично оплачиваемое питание работников на производстве и детей в дошкольных учреждениях,

компенсация транспортных расходов. В 70-80-е годы наблюдался рост дополнительных льгот и компенсаций, предоставляемых предприятием своим работникам в социально-бытовой и жилищной сфере. Широко стали практиковаться социальная поддержка и помощь в финансировании ЖСК, создании МЖК, приобретении садовых участков, улучшении бытовых условий жизни.

В середине 80-х годов ресурсы предприятий, направляемые на социальное развитие трудового коллектива, составляли одну пятую часть общей суммы финансовых ресурсов, расходуемых на общественные фонды потребления. Считалось закономерным, что общественные фонды потребления, в том числе децентрализованные его части в виде средств предприятий на социальное развитие трудового коллектива, должны расти быстрее, чем фонд оплаты по труду и национальный доход. Ставка на опережающий рост общественных фондов потребления объяснялась необходимостью частичной компенсации низкого уровня заработной платы работников и подконтрольностью централизованного государственного распределения потребительских благ, а также широкими возможностями для номенклатуры с помощью различных пособий и льгот реализовать принцип фаворитизма.

Серьезный недостаток сложившейся практики распределения материальных благ через общегосударственные фонды потребления состоял в сильном государственном патернализме, который порождал тенденции к уравниловке, социальному иждивенчеству и ограничению мобильности и инициативности работников. Однако общественные фонды потребления при всех их социальных издержках заложили экономический фундамент социальных гарантий, широкой доступности важнейших социально значимых благ: дошкольное воспитание и образование, здравоохранение, культура, организованный отдых населения и особенно детей. Коллективные, совместные формы организации предоставления этих благ и услуг по сравнению с частной организацией оказываются более эффективными с точки зрения использования национального дохода, когда превалирует объективный принцип экономии от масштаба.

Таким образом, реформируемая российская экономика требует адекватного решения проблем социально-трудовых отношений в рамках социального партнерства на всех уровнях государственного и муниципального управления в их тесном контакте с объединениями работодателей. Первоочередная задача — разработка законодательства о социальном партнерстве на федеральном уровне. Перед предприятиями стоит задача определения общей стратегии и тактики выработки и реализации социальных программ, имеющих вполне конкретные и стабильные источники финансирования, предусмотренные в финансовых планах и закладываемые в инвестиционные проекты и программы развития и совершенствования производства.

## **ГЛАВА 45**

### **Финансирование социальных услуг**

#### **45.1 Современное состояние социальных услуг в РФ**

Финансирование социальных услуг осуществляется в основном государственными и муниципальными органами власти. Расходы на социальную сферу представляют важнейшую составную часть расходов бюджетов всех уровней. Социальные расходы покрываются как за счёт общих, так и за счёт целевых, специальных налоговых поступлений в государственный бюджет.

В силу особой природы социальных услуг частный сектор не заинтересован, как правило, финансировать социальные услуги общественного сектора. Поэтому рост социальной сферы обусловлен увеличением объема бюджетного финансирования, которое в свою очередь зависит от доходной базы бюджета.

Финансирование экстенсивного расширения социальных услуг не может сопровождаться безграничным ростом социальных платежей. Граждане и предприниматели не заинтересованы в увеличении налогового бремени. Существует предел роста налоговых поступлений, после которого наступает антистимулирующий эффект и появляются застойные явления в экономике.

В России проблема соотношения налоговых поступлений и налогового бремени юридических и физических лиц, с одной стороны, и объема бюджетных расходов на социальную сферу, с другой — оказалась еще более острой, чем в странах с развитой рыночной экономикой. В современных условиях социальный популизм стал серьезным фактором давления на законодательную и исполнительную власть, которая вынуждена принимать ряд социальных законов и постановлений, не имеющих реального финансового обеспечения.

В последние годы произошло существенное уменьшение расходов на фоне сокращения налоговых поступлений в связи с экономическим спадом производства. Осуществлен процесс приватизации предприятий, оказывающих некоторые виды услуг, ранее относящихся к государственному сектору, например, услуги предприятий бытового обслуживания, некоторые услуги учреждений культуры, спорта и т.д., а ряд других услуг, например, жилищно-коммунальные, находится в стадии реформирования. Однако дальнейшее снижение государственных социальных расходов путем коммерциализации многих социально-культурных услуг наталкивается на ограниченность платежеспособного спроса большинства населения. Сворачивание социальной сферы по мере сокращения бюджетных поступлений вызывает нарушение процесса воспроизводства человеческого фактора.

В сложившихся социально-экономических условиях доминирующим направлением финансирования социальной сферы является *прямое бюджетное финансирование*, базирующееся на подушевых нормативах. Оно предоставляет широкую финансово-экономическую самостоятельность учреждениям и организациям бюджетной сферы. Для повышения обоснованности нормативного финансирования отраслей социальной сферы важное значение имеет разработка минимальных социальных стандартов, являющихся основой разработки минимальных норм бюджетного финансирования — федерального компонента норматива финансирования социальной сферы и соответственно минимально необходимых бюджетов на разных уровнях управления, благодаря этому может быть обеспечено единое финансовое пространство и введен обоснованный механизм вертикального и

горизонтального регионального выравнивания. Это имеет важное значение для осуществления взвешенной социально-трансфертной политики.

На уровне учреждений и организаций социальной сферы происходит трансформация одноканального финансирования с системой оперативного управления в многоканальное финансирование на принципах некоммерческого хозяйствования. Бюджетное финансирование социальных отраслей не замещается, а дополняется внебюджетным финансированием. Кроме того, прямое бюджетное финансирование сочетается с косвенным через механизм предоставления налоговых льгот как государственным организациям, так и субъектам выделения внебюджетных средств. Финансирование в некоторых отраслях социальной сферы (здравоохранение, пенсионное обеспечение и т.д.) в последние годы стало строиться на страховых началах, что обеспечивает взаимосвязь размера выплат и общего трудового вклада. Поскольку система трудовых мотиваций при страховых методах финансирования на основе распределительного принципа в некоторых социальных отраслях оказалась недостаточно эффективной, то для их усиления необходимо осуществить переход к обязательному накопительному принципу аккумулирования финансовых средств. Повышению эффективности бюджетного финансирования способствует использование *модели персонифицированного финансирования социальных потребностей населения* (МПФ). Существуют два варианта МПФ, основанных на разных принципах предоставления социальных услуг.

1. Универсальный принцип предоставления социальных услуг всем членам общества или всем членам определенной категории населения (например, ветераны войны) без проверки нуждаемости. Предоставление социальных услуг потребителям осуществляется через механизм различных *социальных сертификатов* — страхового полиса, личного образовательного кредита и т.д. Финансирование потребителя через механизм социальных свидетельств добавляет фактор конкуренции в систему финансирования социальной сферы. Только в этом случае можно создать условия для прямого адресного финансирования потребителей конкретных социальных услуг. Это позволяет преодолеть усиливающуюся в последнее время тенденцию чрезмерной бюрократизации социальной инфраструктуры.

2. Принцип *адресности* предоставления потребителям социальных услуг с дифференциацией населения по уровню нуждаемости. Речь может идти о введении единого пособия по нуждаемости. Однако для этого необходимо установить критерии нуждаемости и структуру самой выплаты. По сравнению с бюджетным финансированием оказываемых социальных услуг, не ориентированным по своей природе на возвратный и платный характер, адресное финансирование с помощью целевых свидетельств дает возможность выделить общественный сектор в отдельных сегментах социальной сферы.

Такая разновидность *софинансирования* социальной сферы отвечает требованиям, социальной справедливости. Она исключает возможность получения бесплатно или на льготных условиях социальных услуг высоко- и среднеобеспеченными слоями населения. Они должны приобретать социальные услуги по рыночным ценам, оплачивая их за счет средств семейного бюджета. С точки зрения финансирования социальных расходов адресный характер социальной помощи рассматривается как самый

эффективный метод социальной политики, поскольку переносит социальную нагрузку с государственного и муниципальных бюджетов на семейный.

В последнее время перспективным направлением повышения эффективности бюджетного финансирования социальной сферы становится **финансирование через госзаказы, госпрограммы, фонды, гранты и контракты**, которые размещаются на конкурсной основе как между государственными некоммерческими, так и негосударственными некоммерческими организациями. Но указанный способ бюджетного финансирования социальных услуг не является альтернативой базовому нормативному бюджетному финансированию. Обладая некоторыми достоинствами, (гибкостью и динамичностью, адресностью в получении финансовых средств), он не лишен определенных недостатков и прежде всего нестабильности финансовых поступлений. Это ограничивает возможности широкого применения этого способа финансирования. Поэтому целесообразно базовое бюджетное финансирование дополнять финансированием через контракты, гранты и фонды.

Государство создает систему контроля и социального мониторинга. При этом контролируются не только учебные и медицинские учреждения, но и состояние потенциала здоровья, образовательного потенциала, потери общества от их несоответствия потребностям, факторы риска.

В последнее время объективно нарастает процесс коммерциализации услуг, который наталкивается на ограниченный платежеспособный спрос со стороны потребителей услуг, а социальные гарантии превращаются в простую декларацию.

#### **45.2. Финансирование услуг в сфере образования и здравоохранения**

**В системе образования** в России в ближайшие годы возможности применения платы за обучение как источника внебюджетного финансирования будут ограничены продолжающимся снижением жизненного уровня населения и отсутствием эффективного механизма контроля за качеством подготовки специалистов. В системе краткосрочного обучения может быть оправдано корпоративное кредитование в центрах и на курсах повышения квалификации, однако возможности кредитования обучения студентов со стороны предприятий резко сужаются в условиях существенного дефицита финансовых ресурсов. Поэтому необходима разработка новой модели финансирования высшей школы, так как в последние годы сократился приток специалистов в экономику и науку.

Речь может идти о создании *субфедеральных внебюджетных фондов высшего образования*. За счет таких фондов может осуществляться контрактная подготовка студентов и аспирантов для наукоемких отраслей и научных учреждений, занимающихся фундаментальными исследованиями.

Наиболее гибким способом направления финансовых средств на получение высшего образования является *образовательный сертификат*, предполагающий предоставление кредита обучающемуся. Система кредитования студентов может быть разнообразной: субсидиарный кредит, льготный кредит, коммерческий кредит.

Коммерциализация системы высшего образования может осуществляться путем передачи вузовской инфраструктуры в платное пользование вузам через систему арендных отношений на льготной основе.

С 1992 г. произошел отказ от ранее введенного нормативного финансирования образовательных учреждений и возврат к сметному финансированию по укрупненным статьям расходов: заработная плата, стипендии и коммунальные платежи.

Сметное финансирование при низком уровне индексации расходов учебных заведений привело к значительному недофинансированию. Фактически бюджетное финансирование покрывало потребность учебных заведений в 1992—1997 гг. от 40 до 70%. Это привело к неудовлетворительному состоянию материальной базы учебных заведений, обусловило задержки в оплате труда педагогического персонала, вызвало отток квалифицированных кадров.

Таким образом, размеры бюджетного финансирования не соответствуют потребностям в ресурсном обеспечении образовательных услуг, гарантии предоставления которых населению декларированы государством.

Очевидно, что в ближайшие годы государство не сможет восстановить прежние масштабы ресурсного обеспечения системы образования.

Для современного бюджетного процесса характерно отсутствие системы анализа эффективности использования выделяемых государством средств со стороны органов государственной власти.

В концепции реформирования системы образования предусматривается переход от сметного финансирования к *нормативному на подушевой основе*. Это означает реализацию принципа «деньги следуют за учащимся» и развитие системы национального тестирования вместо вступительных экзаменов в профессиональные учебные заведения.

Являясь стоимостным показателем в условиях инфляции, использование подушевого норматива требует адекватной индексации. Этот норматив по сути своей — усредненный показатель, что приводит к нивелировке некоторых особенностей учебных заведений.

Укрупненный подушевой норматив не учитывает всех особенностей образовательных учреждений. Его расчетная база строится на основе средних цен прожиточного минимума, тарифов и услуг. Поэтому возникает необходимость в его дифференциации. Прежде всего в нормативе должны быть учтены: региональные различия в стоимостном уровне жизни; неоднородность кадрового и научно-технического потенциала учебных заведений; профиль и продолжительность обучения.

При определении норматива различают *текущие* и *рациональные нормативы*. Текущий норматив исходит из среднестатистических данных о затратах на обучение по категориям учебных заведений и по существу отражает достигнутый уровень финансового обеспечения системы образования с учетом ограниченности имеющихся ресурсов.

Особого внимания заслуживает концептуальное решение проблемы платежности в государственных учебных заведениях. При этом следует разграничить подходы к платности в системе общего и профессионального образования.

Государственные образовательные стандарты состоят из *федеральных* и *региональных компонентов*. Федеральный компонент государственного

минимального социального стандарта высшего образования включает обучение в государственных вузах не менее 170 студентов на каждые 10 тыс. человек, проживающих в РФ. Эти показатели определяют границы контингента обучающихся в государственных школах и вузах на бесплатной основе, т. е. служат инструментами расчета минимального бюджета.

Другой составляющей расчета минимального бюджета системы образования является минимальная реальная стоимость обучения одного учащегося (подушевой норматив финансирования).

В основе расчета реальной стоимости обучения одного учащегося в условиях кризисной экономики лежат минимальные социальные стандарты, а именно: прожиточный минимум, служащий основой расчета заработной платы и выплаты стипендий.

В числе других минимальных стандартов, определяющих стоимость обучения, — нормативы обеспечения жизнедеятельности учебного заведения (нормативы потребления коммунальных услуг, текущего ремонта зданий и сооружений и др.).

Таким образом, *минимальный бюджет образования* определяется на основе двух видов показателей: реальных минимальных подушевых нормативов финансирования и установленного контингента обучающихся на бесплатной бюджетной основе.

В условиях федеративного построения бюджетной системы финансирования образования особое значение приобретает разграничение полномочий по финансированию отдельных видов учебных заведений по уровням управления.

В годы реформ проводится политика *регионализации финансирования*. В настоящее время бюджетное финансирование общего среднего образования осуществляется из средств местных бюджетов, половина учреждений начального профессионального образования и около 40% среднего профессионального образования финансируется из средств бюджетов субъектов РФ. Большинство вузов финансируется из государственного бюджета.

В условиях дефицита местных бюджетов по обеспечению минимального бюджета общего среднего образования им должны выделяться трансферты из бюджетов субъектов РФ. В случае дотационности последних источником трансфертов является федеральный бюджет — Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ.

При финансировании начального и среднего профессионального образования из региональных бюджетов в случае их дефицита гарантом обеспечения минимального бюджета профессионального образования является федеральный бюджет.

Для государственных вузов существуют два варианта регионализации их финансирования:

- 1) передача вузов с преимущественной подготовкой специалистов регионального значения на бюджет субъектов РФ с обеспечением минимального бюджета за счет субвенций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, при этом вузы федерального значения финансируются из федерального бюджета;

- 2) все вузы финансируются в объеме минимального бюджета на федеральном уровне, при этом финансирование вузовской науки

осуществляется на основе классификации вузов по величине научного потенциала.

Распределение вузов на финансируемые из федерального и регионального бюджетов может привести к прекращению существования ряда вузов в дотационных регионах из-за отсутствия средств на их финансирование.

Неэффективность рынка в сфере образования показывает, что этот сектор экономики является по существу закономерным объектом вмешательства государства. Прежде всего это проявляется в формировании государственного заказа на подготовку специалистов для социально значимых сфер деятельности. Исходя из заинтересованности государства в расширенном воспроизводстве совокупного личного и интеллектуального потенциала оно должно финансировать базовую профессиональную подготовку в государственной системе образования в части обеспечения единого образовательного стандарта.

Для кризисного периода текущий норматив носит усеченный характер, так как не включает инвестиции на развитие образования. Однако текущий норматив не может быть ниже предела простого воспроизводства учебного процесса и системы жизнеобеспечения учебных заведений.

Рациональный норматив отражает передовой уровень, достигнутый системой образования в странах с наиболее развитой экономикой, а также с учетом прогрессивных инноваций, имеющих в образовательных учреждениях России. Рациональный норматив строится на основе целевого подхода без учета ограниченности ресурсов в текущем периоде.

В области финансирования **здравоохранения** основными принципами реформы являются: децентрализация управления; муниципализация основной производственной базы отрасли; отказ от жесткой регламентации деятельности медицинских учреждений; создание рынка медицинских услуг; многоканальность финансирования; дифференциация платности медицинских услуг в соответствии с их объемом и качеством; использование социальных и экономических стимулов как для производителей, так и для потребителей медицинских услуг; конкурсное государственное финансирование приоритетных научных разработок.

*Обязательное медицинское страхование* граждан является одним из элементов рыночного механизма финансирования отрасли с целью улучшения качества медицинского обслуживания.

Важное направление реформы в области здравоохранения — *реализация принципа бюджетного федерализма*. Федеральные органы должны сосредоточить усилия на выполнении функций государственного заказчика по федеральным программам здравоохранения, особенно важным для обеспечения рационального взаимодействия министерств и ведомств, организаций и учреждений в рамках совместных национальных программ. В рамках региональных программ возможно решение проблемы изменения структуры медицинской помощи. Для этого необходимо разработать научные основы селективной политики финансирования здравоохранения.

Переход к финансированию учреждений здравоохранения на *нормативной основе* является важным фактором реформирования этой сферы и требует выявления фактически действующих параметров и разработки нормативных значений стоимости лечения, оптимизации системы ценообразования на медицинские услуги с учетом их реальной

стоимости, анализа финансовых результатов, поиска путей минимизации издержек.

Обеспечению приоритета потребителя, контроля эффективности и качества медицинской помощи способствует система добровольного медицинского страхования, осуществляемого в том числе за счет средств работодателя. Для финансирования здравоохранения должны активно привлекаться средства благотворительных организаций и спонсоров.

### **45.3. Финансирование жилищно-коммунальной сферы**

Особую роль в оказании государственных и муниципальных социальных услуг играет жилищно-коммунальная сфера. Затраты на ее содержание, финансируемые из бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, нередко составляют более половины всех расходов соответствующих бюджетов. Эта проблема осложняется также в связи с муниципализацией жилищного фонда.

Процесс *реформирования финансов жилищно-коммунальной сферы* предусматривает:

- организацию на территориях субъектов РФ муниципальных центров по предоставлению гражданам компенсаций или субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;
- завершение в основном к 2000 г. перевода жилищно-коммунального хозяйства на режим безубыточного функционирования;
- демополизацию жилищно-коммунального хозяйства и создание условий для конкуренции в этой сфере с разделением функций и переходом на договорные отношения между заказчиками и подрядчиками жилищно-коммунальных услуг.

Единственным способом преодоления кризиса является изменение системы финансирования — переход от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме ЖКХ потребителями при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных семей и экономического стимулирования улучшения качества обслуживания.

В 1994—1995 гг. доля затрат, покрываемая населением, в эксплуатационных издержках предприятий отрасли за счет резкого роста тарифов возросла с 2—3% до 20—40%. Поскольку темпы роста затрат на жилищно-коммунальные услуги опережали темпы инфляции, доля бюджетных дотаций на содержание жилищного фонда и на покрытие разницы в ценах на тепловую энергию в муниципальных бюджетах не уменьшилась. Принимая во внимание снижение реальных доходов населения на 13%, следует признать, что рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги оказался непомерно высоким. Это потребовало увеличения конечного срока перехода предприятий ЖКХ на самокупаемость с 5 до 10 лет.

Если на предыдущем этапе реформирования ЖКХ увеличение доли затрат, покрываемых за счет платежей населения, происходило в основном путем повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, то на новом этапе признано целесообразным сосредоточить усилия на *рационализации и снижении издержек производителей услуг*.

Основные направления реформирования ЖКХ:

- совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля;

- переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды, предоставление потребителям возможности влиять на объем и качество потребляемых услуг, преимущественно конкурсный отбор организаций, осуществляющих управление жилищным фондом и его обслуживание, обеспечивающих коммунальные предприятия материалами, оборудованием и выполняющих проектно-строительные работы;

- совершенствование системы оплаты жилья и коммунальных услуг, в том числе установление повышенных тарифов на сверхнормативную площадь жилья и сверхнормативное потребление коммунальных услуг, а также дифференциация оплаты в зависимости от качества и местоположения жилья;

- совершенствование системы социальной защиты населения: упорядочение существующей системы льгот, усиление адресной направленности выделяемых на эти цели средств.

Для развития конкуренции необходимо:

- формирование органами местного самоуправления муниципального заказа на обслуживание и развитие объектов жилищно-коммунального назначения;

- организация системы расчетов за произведенные и потребленные жилищно-коммунальные услуги на основе договоров, а также применение экономических санкций за нарушение договорных обязательств;

- привлечение на равноправной основе организаций различных форм собственности для оказания жилищно-коммунальных услуг.

В связи с этим органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления через службы заказчика и государственную жилищную инспекцию субъекта РФ

- 1) осуществляют контроль за установлением тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения и других потребителей путем введения оценки объективности расчета затрат предприятий — естественных монополистов и прибыли для формирования цен, а также обеспечивают участие в работе региональных энергетических комиссий всех заинтересованных сторон при установлении тарифов как для организаций коммунального хозяйства, так и для организаций — поставщиков топливно-энергетического комплекса;

- 2) повышают организационно-правовую и финансово-экономическую независимость хозяйствующих субъектов для перехода на договорные отношения в сфере производства жилищно-коммунальных услуг;

- 3) контролируют обеспечение в рамках договорных отношений гарантированного обслуживания потребителей жилищно-коммунальных услуг на уровне федеральных социальных стандартов;

- 4) способствуют внедрению приборов индивидуального учета и регулирования расхода воды, тепла, газа и других энергоресурсов.

Для разграничения порядка и условий финансирования основные фонды подотраслей коммунального хозяйства подразделяются на две группы:

- *технологические фонды*, включая инженерную инфраструктуру, — сети, котельные, насосные станции, очистные сооружения и т.п.;

- *производственные фонды*, включая объекты, обеспечивающие обслуживание фондов первой группы, гаражи, мастерские, производственные здания и т.п.

Собственник объектов коммунального назначения может передавать эти фонды в хозяйственное ведение или оперативное управление коммунальным организациям-подрядчикам.

Объекты коммунального назначения обслуживаются муниципальными предприятиями или акционерными обществами при сохранении за органом местного самоуправления контрольного пакета акций. При акционировании предприятий ЖКХ учитывается различный порядок приватизации производственной и технологической частей основных фондов. Организации различных форм собственности могут обслуживать объекты коммунального назначения при наличии лицензии на право обслуживания объектов инженерной инфраструктуры.

Государственное регулирование ЖКХ включает разработку региональных стандартов содержания жилья и объектов коммунального назначения для использования их в качестве нормативов при заключении договоров между подрядчиками и заказчиками.

Признано необходимым стимулировать создание *товариществ собственников жилья*. Объединение собственников жилья в товарищества собственников жилья в границах единого комплекса недвижимого имущества — *кондоминиума*, включающего в себя земельный участок и расположенное на нем жилое здание, считается одним из наиболее приемлемых способов защиты их прав, влияния на стоимость и качество предоставляемых услуг и позволяет создать условия для привлечения дополнительных источников финансирования работ по обслуживанию и ремонту жилищного фонда.

Реформа ЖКХ предполагает также:

1) переход к самофинансированию организаций ЖКХ путем прекращения бюджетных ассигнований на предоставление им дотаций, а также перекрестного субсидирования потребителей;

2) увеличение тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения до экономически обоснованного уровня, определяемого в основном в результате конкурсного отбора организаций, предоставляющих эти услуги.

Финансирование строительства и реконструкции крупных объектов ЖКХ обеспечивают, как правило, органы местного самоуправления из средств местного бюджета и бюджетов других уровней, а также средств инвесторов. Органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления при формировании соответствующих бюджетов рекомендовано выделять отдельной строкой средства, необходимые для обеспечения федеральных социальных стандартов предоставления жилищно-коммунальных услуг, осуществить в перспективе формирование муниципальной финансово-кредитной системы, обеспечивающей реальную поддержку программ развития объектов ЖКХ. Целесообразен выпуск различных видов ценных бумаг.

Особенность нового этапа реформы ЖКХ состоит в изменении тактики ценообразования, переходе для устранения разрыва между ценами в других отраслях экономики в результате инфляции от простого повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги к более плавному изменению этих тарифов, учитывающему рост реальных доходов граждан.

Признано необходимым регулярно пересматривать ставки оплаты жилья и тарифы на коммунальные услуги, не допуская уменьшения доли

платежей населения в общем объеме финансирования затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг; продолжить увеличение доли платежей населения в покрытии издержек на эксплуатацию и развитие объектов ЖКХ с учетом роста реальных доходов населения.

*Ставка оплаты жилья*, предоставляемого по договору найма, в государственном и муниципальном жилищных фондах будет включать не только плату за содержание и ремонт жилья, в том числе капитальный, но и плату за его наем. Плата за наем жилья, которая является доходом собственника муниципального жилья, определяется соотношением спроса и предложения на конкретное жилье. В переходный период базовая величина платы за наем будет отражать амортизационные отчисления на реновацию жилищного фонда в среднем по населенному пункту, которая дифференцируется в зависимости от качества и местоположения жилья. В этот период население оплачивает часть отчислений на капитальный ремонт и полное восстановление жилья, которая должна определяться исходя из местных условий, динамики реальных доходов населения и других факторов. Базовая величина платы за наем жилья должна быть несколько выше, чем налог на имущество для собственника аналогичного жилья, что должно стимулировать продолжение процесса приватизации жилищного фонда.

В дальнейшем в ставку оплаты жилья в качестве отдельной составляющей будут включаться отчисления на страхование жилищного фонда и другие расходы для перехода на полное возмещение затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг.

При сохранении за органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления права устанавливать основные параметры перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг применяется порядок, при котором объем финансирования из федерального бюджета рассчитывается исходя из федеральных стандартов. При этом субъектам РФ рекомендовано использовать аналогичный механизм распределения бюджетных средств между муниципальными образованиями.

*Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья* определяется исходя из следующих норм обеспеченности населения жильем: 18 кв. м общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 кв. м — на семью из двух человек, 33 кв. м — на одиноко проживающих граждан.

Федеральный стандарт стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья рассчитывается исходя из стандартного набора жилищно-коммунальных услуг: содержания и ремонта жилья, включая капитальный ремонт, теплоснабжение, водоснабжение, канализацию, газоснабжение, электроснабжение — с учетом средних сложившихся норм потребления, а также средней сложившейся по экономическим районам РФ предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг. Стандарт ежегодно пересматривается с учетом общего уровня инфляции, кроме случаев отмены перекрестного субсидирования, резкого изменения цен на энергоносители.

При распределении средств федерального бюджета Правительство РФ исходит из следующих показателей уровня платежей населения по отношению к уровню затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг — доля платежей населения в покрытии затрат на все виды жилищно-

коммунальных услуг составит в 1993 г. — 60%, в 2000 г. — 70%, в 2001 г. — 80%, в 2002 г. — 90%, в 2003 г. — 100%.

Органы местного самоуправления в течение переходного периода самостоятельно устанавливают уровень платежей граждан, однако установление предельного уровня ниже уровня федерального стандарта не служит основанием для перераспределения средств.

Установлен норматив максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг, позволяющий рассчитать объем средств, необходимых для предоставления *компенсаций (субсидий)* на оплату жилья и коммунальных услуг низкодоходным категориям граждан. Конкретные величины компенсаций (субсидий) устанавливаются решениями органов местного самоуправления, но при распределении средств федерального бюджета в расчет принимаются следующие размеры максимально допустимой доли расходов от совокупного семейного дохода (%): 1999 г. — 19; 2000 г. — 20; 2001 г. — 22; 2002 г. — 23; 2003 г. — 25. Федеральный бюджет предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц в среднем по РФ составляет 11,5 руб. и дифференцирован по экономическим районам.

Реформирование ЖКХ предполагается осуществить в три этапа:

Первый этап:

- разработка нормативно-правовой базы и кредитно-финансовых механизмов реализации концепции;
- завершение разграничения функций собственника-домовладельца, управляющей организации — службы заказчика и обслуживающей организации в государственном и муниципальном жилищных фондах;
- проведение разгосударствления эксплуатационных организаций;
- переход на договорные отношения в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг;
- доведение доли государственного и муниципального жилищных фондов, обслуживаемых на конкурсной основе, до 60%;
- переход на договорные условия предоставления жилищно-коммунальных услуг населению, заключение в письменной форме договоров найма жилья государственного и муниципального жилищных фондов;
- обеспечение контроля обоснованности и уровня тарифов на предоставление жилищно-коммунальных услуг с учетом реализации программы снижения затрат на их предоставление;
- упорядочение системы льгот, предоставляемых отдельным категориям граждан, и определение источников их финансирования; включение в ставку оплаты жилья платы за наем и затрат на капитальный ремонт;
- введение методов антимонопольного регулирования при установлении тарифов на услуги предприятия — естественных монополистов;
- дифференциация ставок оплаты жилья в зависимости от его качества и местоположения, а также оплаты жилья, превышающего по площади социальную норму, и тарифов на коммунальные услуги при сверхнормативном их потреблении;

- демонополизация деятельности организаций ЖКХ;
- принятие федеральных стандартов, необходимых для перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг;
- завершение создания системы органов государственных жилищных инспекций в субъектах РФ;
- организационное и методическое содействие массовому созданию товариществ собственников жилья;
- переход к установке индивидуальных приборов учета и регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов в жилых домах-новостройках, реконструированном или капитально отремонтированном жилье.

Второй этап:

- доведение доли государственного и муниципального жилищных фондов, обслуживаемых на конкурсной основе, до 100%; широкое использование практики выбора на конкурсной основе управляющей организации в государственном и муниципальном жилищных фондах;
- переход на полную оплату населением затрат на содержание жилья, завершение в основном переводе ЖКХ на работу в режиме безубыточного функционирования; поэтапное включение затрат по обязательному страхованию жилья в себестоимость жилищных услуг;
- разработка методологии технико-экономических обоснований и инвестиционных проектов для привлечения организациями коммунального хозяйства средне- и долгосрочных кредитных ресурсов на развитие объектов инфраструктуры.

Третий этап:

- завершение перехода на полную оплату населением затрат на обслуживание и ремонт, включая капитальный, жилья и коммунальных услуг в части покрытия текущих издержек;
- завершение внедрения механизма обязательного страхования жилья;
- обязательная установка в жилых домах индивидуальных приборов учета и регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов;
- широкое внедрение механизма привлечения кредитных средств для развития городской жилищно-коммунальной инфраструктуры с использованием различных источников инвестирования;
- превращение товариществ собственников жилья в преобладающую форму управления многоквартирными жилыми домами.

## ГЛАВА 46

### Нормативы социальных финансовых затрат

#### 46.1. Государственные минимальные социальные стандарты

Государственные и муниципальные услуги — это общественно полезные функции, осуществляемые органами государственной власти или местного самоуправления, бюджетными учреждениями, а также блага и услуги, предоставляемые ими гражданам и юридическим лицам.

Государственные минимальные социальные стандарты — это государственные услуги, предоставление которых гражданам на

безвозмездной и безвозвратной основах за счет бюджетов всех уровней, а также государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории РФ.

Минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов, называется *минимальной бюджетной обеспеченностью*.

Система государственных минимальных социальных стандартов формируется при определении финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на единой правовой базе и общих методических принципах. При разработке проектов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов начиная с 1997 г. ежегодно определяются *финансовые нормативы* их формирования на основе государственных минимальных социальных стандартов. При этом органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления до утверждения государственных минимальных социальных стандартов при разработке соответствующих проектов бюджетов применяют уточненные Правительством РФ социальные нормативы и нормы.

При составлении бюджета каждому главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств и бюджетному учреждению устанавливаются задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг в зависимости от цели их функционирования.

*Нормативы финансовых затрат* на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг разрабатывает и утверждает федеральный орган исполнительной власти. При составлении проекта бюджета выделение средств конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению определяется с учетом нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг и задания на предоставление таких услуг.

Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг используются при расчете финансирования государственного заказа на предоставление государственных или муниципальных услуг, выполняемого государственными, муниципальными унитарными предприятиями и другими юридическими лицами. В этой связи особое значение имеет разработка *планов развития государственного и муниципального секторов экономики*, в том числе бюджетной сферы.

Составной частью плана развития государственного сектора экономики федерального уровня является сводный план по главным распорядителям бюджетных средств предоставления государственных или муниципальных услуг бюджетными учреждениями.

Формирование государственных минимальных социальных стандартов строится на следующих принципах:

- соблюдение конституционных прав граждан РФ;
- экономическая и социальная обоснованность;
- использование международных критериев их установления;
- ответственность органов государственной и власти и местного самоуправления за их несоблюдение.

Классификация государственных минимальных социальных стандартов включает следующие основные *типы*:

1) номенклатуру объектов государственной социальной стандартизации, представленную в виде перечней организаций социальной сферы, ассортимента или набора материальных благ и услуг;

2) количественные нормы и нормативы объектов государственной социальной стандартизации в натуральном или стоимостном выражении;

3) нормативы времени предоставления услуг объектами государственной социальной стандартизации;

4) нормативные соотношения объектов государственной социальной стандартизации, выраженные в виде пропорций.

*Основными объектами государственной социальной стандартизации* являются оплата труда, государственные пенсии, пособия и другие социальные выплаты, льготные бесплатные социальные услуги, оказываемые государственными и муниципальными учреждениями, и другие гарантии социальной защиты.

Государственные минимальные социальные стандарты включают:

- в *области оплаты труда* — минимальный размер оплаты труда; единую тарифную сетку по оплате труда работников бюджетной сферы;

- в *области пенсионного обеспечения* — минимальные размеры государственных пенсий;

- в *области образования* — набор общедоступных бесплатных услуг образовательных учреждений, финансируемых за счет средств госбюджета; нормы и нормативы предельной наполняемости классов и групп в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и обеспеченности населения бесплатными образовательными услугами; нормы и нормативы социальной поддержки обучающихся; норматив числа студентов, получающих бесплатное высшее профессиональное образование в государственных высших учебных заведениях;

- в *области здравоохранения* — перечень видов медицинской помощи, предоставляемой учреждениями здравоохранения бесплатно; набор общедоступных бесплатных услуг по оказанию амбулаторно-поликлинической, стационарной и скорой медицинской помощи, финансируемых за счет бюджетов различных уровней и фондов обязательного медицинского страхования; нормы и нормативы обеспеченности населения медицинской помощью;

- в *области культуры* — набор общедоступных бесплатных услуг государственных и муниципальных учреждений культуры, финансируемых за счет бюджетов различных уровней; нормы и нормативы обеспеченности населения государственными и муниципальными учреждениями культуры, оказывающими общедоступные и бесплатные услуги;

- в *области социального обслуживания населения* — набор бесплатных услуг государственных и муниципальных учреждений социального обслуживания населения, финансируемых за счет бюджетов различных уровней; нормы и нормативы обеспеченности населения услугами учреждений социального обслуживания населения;

- в *области жилищно-коммунального обслуживания населения* — набор предоставляемых населению льготных жилищно-коммунальных услуг; нормы и нормативы минимального уровня жилищно-коммунального

обслуживания населения, устанавливаемые органами исполнительной власти.

Установлен единый методологический принцип: выделение образовательным учреждениям необходимых бюджетных средств осуществляется на основе государственных и местных нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного обучающегося по каждому виду и типу образовательных учреждений.

*Нормативный подход* к определению бюджетных расходов на образование предполагает существенное снижение субъективных факторов в принятии соответствующих решений, позволяет обоснованно определить потребность учреждений в бюджетном финансировании и оптимально распределить выделяемые денежные ресурсы. Одной из задач, решаемых на этой основе, является предоставление самостоятельности учреждениям образования в распределении предоставляемых ресурсов с целью повышения заинтересованности в их эффективном использовании. В качестве базового показателя используется фонд оплаты труда. За основу расчета принимается нормативное соотношение между фондом оплаты труда и суммой других материальных расходов — фондом материального обеспечения.

Реализация государственных минимальных социальных стандартов в регионах гарантируется государством путем закрепления за ними доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, оказания им финансовой помощи из федерального бюджета, предоставления дотаций, субвенций и средств на возвратной основе. Органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления осуществляют формирование и исполнение социальных стандартов в пределах закрепленных за ними финансовых ресурсов.

Государственные минимальные социальные стандарты используются в качестве нормативной базы при определении размеров финансовой помощи вышестоящих бюджетов нижестоящим. Реализация таких стандартов обеспечивается путем закрепления за регионами адекватных доходных источников и оказания финансовой помощи бюджетам по линии трансфертов из вышестоящих бюджетов.

В настоящее время система территориальных бюджетов не имеет способов обеспечения минимальных социальных стандартов. Для решения этой проблемы возможно использование системы трансфертов либо прямой оплаты услуг на основе федеральных социальных программ.

Некоторые из действующих социальных норм и нормативов приведены в табл. 46.1.

**Таблица 46.1**

*Социальные нормативы и нормы*

Показатель	Единица Измерения	Количественная величина	Примечания
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<b><i>Культура</i></b>			
<i>Норматив обеспеченности населения учреждениями</i>			<i>Нормативы обеспеченности объектами культуры</i>

<i>культуры по их видам</i>			<i>на г. Москву и Санкт-Петербург не распространяются</i>
<b>Библиотеки</b>			
<i>1. Населенные пункты с числом жителей от 500 чел. До 3 тыс. чел.</i>	<i>Учреждений культуры</i>	<i>1</i>	<i>На территории РФ могут создаваться и действовать библиотеки, различающиеся по формам собственности, целевому назначению, контингенту пользователей, возрастным группам, тематическому и видовому составу фондов и по др. основаниям.</i>
<i>2. Населенные пункты с числом жителей свыше 3 тыс. чел.</i>			<i>Количество библиотек определяется исходя из расчета: 1 библиотека 3-5 тыс. человек</i>
<b>Парки культуры и отдыха</b>			
<i>1. Населенные пункты с числом жителей от 10 тыс. чел. До 100 тыс. чел.</i>	<i>Учреждений культуры</i>	<i>1</i>	
<i>2. Города с числом жителей свыше 100 тыс. чел.</i>	—	<i>1 парк культуры и отдыха на 100-200 тыс. жителей</i>	
<b>Кинотеатры и киноустановки</b>			
<i>1. Населенные пункты с числом жителей свыше 50 тыс. чел.</i>	<i>Мест на 1 тыс. жителей в постоянно действующих кинотеатрах</i>	<i>12</i>	<i>Киноустановка действует в каждом клубе</i>
<i>2. Населенные пункты с числом жителей свыше 100 тыс. чел.</i>	<i>Видеосалонов и видеозалов на 100 тыс. жителей</i>	<i>6</i>	
<b>Здравоохранение</b>			
<i>Норматив обеспеченности больничными учреждениями</i>	<i>Коек на 10 тыс. жителей</i>	<i>134,7</i>	<i>В том числе: больничных – 102; полустационарных – 14,2; в домах сестринского ухода – 18; хосписах – 0,5.</i>
<i>Норматив</i>	<i>Посещений в смену</i>	<i>181,5</i>	<i>Снижение норматива</i>

обеспеченности <b>амбулаторно- поликлиническими учреждениями</b>	на 10 тыс. жителей			связано со снижением реальной обращаемости за последние 5 лет с 12 до 9 посещений на 1 жителя в год
<b>Норматив обеспеченности аптеками</b>				
<i>В том числе:</i>				
<i>В сельской местности</i>	<i>учреждений</i>		<i>1 на 6,2 тыс. жителей</i>	
<i>В городах с числом жителей до 50 тыс. чел.</i>	—		<i>1 на 10 тыс. жителей</i>	
<i>В городах с числом жителей от 50 тыс. до 100 тыс.</i>	—		<i>1 на 12 тыс. жителей</i>	
<i>В городах с числом жителей от 100 тыс. до 500 тыс. чел.</i>	—		<i>1 на 13 тыс. жителей</i>	
<i>В городах с числом жителей от 500 тыс. до 1 млн. чел.</i>	—		<i>1 на 15 тыс. жителей</i>	
<i>В городах с числом жителей более 1 млн. чел.</i>	—		<i>1 на 20 тыс. жителей</i>	
<b>Нормативы обеспеченности врачами</b>	Человек на 10 тыс. жителей		41	Снижение норматива связано со снижением реальной обращаемости за последние 5 лет с 12 до 9 посещений на 1 жителя в год
<b>Норматив обеспеченности средним медицинским персоналом</b>	Человек на 10 тыс. жителей		114,3	
<b>Норматив оснащения санитарным транспортом:</b>				
<i>Станция скорой неотложной медицинской помощи</i>	<i>Санитарных автомобилей на 1 учреждение или на 1 тыс. жителей</i>		<i>1 (с носилками) на 10 тыс. жителей</i>	
<i>Медицинская помощь на дому</i>	—		<i>1 (без носилок) на 4 тыс. жителей</i>	
<i>Кожно-венерологические диспансеры</i>	—		<i>1 (без носилок) на 1 учреждение: дополнительно 1 на 500 тыс. жителей</i>	

Психоневрологические диспансеры	—	1 на 75 тыс. жителей; 1 на учреждение или отделение; дополнительно 1 на 500 тыс. жителей диспансеров
Травматологические пункты	—	1 на 1 пункт
сельские участковые больницы, поликлиники, врачебные амбулатории	—	1 (с носилками) на 1 учреждение
Больницы, госпитали на 200 коек	—	1 (с носилками) на 1 учреждение; дополнительно 1 (с носилками) на больницы, имеющие отделение для грудных детей
На 300 коек	—	1 (с носилками) на 1 учреждение; дополнительно 1 (с носилками) на больницы, имеющие отделение для грудных детей
Больницы, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации	—	1 (с носилками) и 1 без носилок на 200 тыс. жителей
<b>Физическая культура и спорт</b>		
<b>Норматив обеспеченности спортивными сооружениями</b>		
<i>По их видам:</i>		
Спортивные залы	Тыс. кв. м. На 10 тыс. чел.	3,5
Плоскостные сооружения	Кв. м. На 10 тыс. чел.	19494
Норматив единовременной пропускной способности спортивных сооружений	Чел.	1,9
Норматив производства товаров туристского и спортивного назначения (в ценах 1993 г.)	год	15000
Норматив охвата	Процентов от	20

занимающихся в <b>детских и юношеских спортивных школах</b>	числа детей и подростков в возрасте 6-15 лет		
Норматив охвата	Процентов от	0,25	
занимающихся в системе <b>подготовки спортивных резервов</b>	числа молодежи в возрасте 16-20 лет		
Норматив численности <b>тренерско- преподавательского состава</b>	Человек на 10 тыс. чел.	26	
Норматив потребности <b>в санаторном обеспечении</b>	Коек на 10 тыс. чел.	58,7	
	Коек на 10 тыс. детей	30,65	
<b>Нормативы наполняемости классов и групп в образовательных учреждениях</b>			
<b>1. норматив числа мест в дошкольных учреждениях</b>			Установлен Типовым положением о дошкольном образовательном учреждении, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 677
В группах детей: от 2 месяцев до 1 года	человек	10	
От 1 года до 3 лет	—	15	
От 3 лет до 7 лет	—	20	
В разновозрастных группах при наличии в группе детей:			
Двух возрастов (от 2 месяцев до 3 лет)	—	8	
Любых трех возрастов (от 3 до 7 лет)	—	10	
Любых двух возрастов от 3 до 7 лет)	—	20	
<b>2. норматив наполняемости классов и групп в общеобразовательном учреждении</b>			Установлен Типовым положением об общеобразовательном учреждении, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 31 августа 1994 г. № 1008
Наполняемость классов	человек	25	
Наполняемость групп	—	25	При наличии

продленного дня

необходимых условий и средств возможно комплектование классов и групп продленного дня с меньшей наполняемостью, что определяется уставом общеобразовательного учреждения

**Нормативы удельных показателей общей площади образовательных учреждений**

Нормативы удельных показателей общей площади основных видов дошкольных учреждений:

Утверждены Приказом Министерства образования РФ от 22 апреля 1994 г. № 110

1. Норматив удельных показателей общей площади основных видов дошкольных учреждений для городского строительства:

На 4 группы (до 80 мест)	Кв. м.	15,99 (23,49)
На 6 групп (до 120 мест)	—	15,37 (20,91)
На 8 групп (до 160 мест)	—	14,51 (19,06)
На 10 групп (до 180 мест)	—	15,12 (19,06)
На 12 групп (до 200 мест)	—	13,89 (17,22)

2. Норматив удельных показателей общей площади основных видов малокомплектных дошкольных учреждений с разновозрастными группами:

На 1 группу (до 10 мест)	Кв. м.	15,86 (14,76)
На 1 группу (до 15 мест)	—	14,02 (12,66)
На 2 группы (до 25 мест)	—	13,15 (12,42)
На 2 группы (до 35 мест)	—	14,96 (13,77)
На 3 группы (до 45 мест)	—	15,81 (14,88)

**46.2. Социальные стандарты субъектов РФ и муниципальных образований**

Систему социальных стандартов, норм и механизмов рассмотрим на примере **Республики Татарстан**.

Социальный стандарт представляет собой совокупность социальных потребностей населения, а также потребностей на содержание учреждений несоциальной сферы, финансируемых из бюджета, на одном из уровней обеспеченности: минимальном,

среднем, рациональном, — выражаемых в социальных нормах и нормативах.

Социальный стандарт на минимальном уровне означает совокупность социальных потребностей населения, а также потребностей на содержание учреждений несоциальной сферы, финансируемых из бюджета и гарантируемых государством.

Социальные нормы и нормативы представляют собой единые или групповые для однородных территорий субъекта РФ параметры социальных потребностей, таких, как обеспеченность продуктами питания, товарами первой необходимости, важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами, а также потребностей на содержание инфраструктуры, в том числе социальной, финансируемой из бюджета.

*Система социальных стандартов, норм и механизмов формирования бюджетов субъектов РФ* включает:

- социальные стандарты и натуральные нормы обеспеченности населения услугами при пользовании социальной инфраструктурой, а также обеспеченности инфраструктуры, финансируемой из бюджета, в том числе социальной, необходимыми ресурсами;
- алгоритмы и технологии формирования социальных финансовых норм;
- состав, механизмы сбора и поддержки в актуальном состоянии данных о характеристиках социальной инфраструктуры субъекта РФ;
- состав, алгоритмы и технологии формирования стоимостной величины прожиточного минимума и минимального потребительского бюджета;
- алгоритмы и технологии формирования бюджетной потребности на планируемый год субъектов РФ;
- методика бюджетного регулирования.

Система социальных стандартов используется:

- в качестве нормативной базы и инструмента для расчета бюджетной потребности региона;
- для оценки фактического исполнения бюджетов регионов;
- в качестве нормативной базы для системы адресной социальной защиты потребителей товаров и услуг при уходе от дотирования отраслей и видов деятельности;
- для оценки качества жизни населения и условий для его роста.

Социальные стандарты и натуральные нормы обеспеченности населения услугами при пользовании социальной инфраструктурой, обеспеченности социальной инфраструктуры ресурсами, достаточными для ее функционирования, представлены натуральными нормами в разрезе статей затрат экономической классификации расходов бюджетов РФ. Кроме того, в состав норм по конкретным отраслям включены натуральные нормы, специфичные для тех или иных отраслей. Они дифференцированы по типам или видам учреждений отраслей. Классификация учреждений отраслей на типы и виды произведена по критерию общности норм. Натуральные нормы для каждой статьи расхода представлены тремя значениями для социальных стандартов: минимальный, средний, рациональный.

Финансовые нормы системы социальных стандартов формируются с использованием натуральных норм и цен, тарифов. В качестве основных

единиц нормирования приняты: один работающий, один обслуживаемый, воспитанник, обучаемый, один метр квадратный площади, одно учреждение. В зависимости от специфики отрасли используются другие единицы нормирования: одно автотранспортное средство (для городского автотранспорта), один печатный лист (для средств массовой информации).

Для формирования финансовых норм в зависимости от периода времени, на который они формируются, используются дефляторы цен, тарифов. Данные о ценах на товары формируются в результате мониторинга цен на территориях региона. При формировании финансовых норм используются средние значения цен субъекта РФ.

В соответствии со структурой натуральных норм финансовые нормы формируются также для трех уровней бюджетной обеспеченности: минимального, среднего, рационального.

Одно из основных назначений социальных стандартов и норм — нормативная база для расчета бюджетной потребности на планируемый год.

*Бюджетная потребность* формируется для субъекта РФ в разрезе его территорий, отраслей, статей затрат бюджетной классификации.

В составе социальных стандартов разработан порядок сбора и поддержки в актуальном состоянии характеристик социальной инфраструктуры, осуществляемый в следующей последовательности:

- анализ предлагаемых социальных стандартов и натуральных норм, утверждаемых на уровне исполнительной власти субъекта РФ;
- сбор характеристик о социальной инфраструктуре;
- формирование базы данных цен и тарифов на товары и услуги;
- анализ алгоритмов расчета финансовых норм и бюджетной потребности;
- расчет бюджетной потребности на трех уровнях бюджетной обеспеченности;
- формирование доходной части бюджета субъекта РФ;
- на основе согласования доходной части и бюджетной потребности в разрезе уровней бюджетной обеспеченности формирование повышающих или понижающих коэффициентов и формирование бюджетной потребности, согласующейся с доходной частью бюджета;
- уточнение доходной части всех бюджетов, находящихся в ведении различных органов власти, расположенных на территории субъекта РФ.

Формирование расходной части бюджета с использованием стандартов и норм является основой для применения методики бюджетного регулирования, в основе которой стимулирование территорий к достижению самофинансирования, росту собираемости налогов.

Временные государственные минимальные социальные стандарты применяются при формировании областного бюджета и бюджетов муниципальных образований на соответствующий год. В зависимости от доходов бюджета области, принятых на очередной финансовый год, к финансовым нормативам областным законом о бюджете вводятся *уточняющие коэффициенты*.

Финансовые нормативы для расчета минимально необходимых расходов областного бюджета и бюджетов муниципальных образований индексируются в соответствии с прогнозируемыми темпами инфляции и нормативными актами РФ.

Минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, составляет *потребительскую корзину*. Стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы составляют *прожиточный минимум*.

Прожиточный минимум в целом по РФ используется в следующих целях: для оценки уровня жизни населения при разработке и реализации социальной политики и федеральных социальных программ; для обоснования устанавливаемых на федеральном уровне минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат; для формирования федерального бюджета.

Прожиточный минимум в субъектах РФ применяется для:

- оценки уровня жизни населения соответствующего субъекта РФ при разработке и реализации региональных социальных программ;
- оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим гражданам;
- формирования бюджетов субъектов РФ.

Потребительская корзина для основных социально-демографических групп населения в целом по России и в субъектах РФ определяется не реже одного раза в пять лет на основе методических рекомендаций, разрабатываемых с участием общероссийских объединений профсоюзов, в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

В субъектах РФ потребительская корзина устанавливается законодательными и представительными органами субъектов РФ по представлению органов исполнительной власти субъектов РФ с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения при наличии заключения экспертизы, проводимой в порядке, определяемом Правительством РФ.

Величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по России в субъектах РФ определяется ежеквартально на основании потребительской корзины и данных об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги и расходов по обязательным платежам и сборам.

Прожиточный минимум, определяемый в целом по России, является основой для установления минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат.

Минимальный размер оплаты труда и минимальный размер пенсии по старости должны поэтапно повышаться до величины прожиточного минимума.

Семья, среднедушевой доход которой ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ, считается малоимущей и имеет право на получение государственной социальной помощи.

В 1997 и 1998 гг. в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях проводились экспериментальные программы по введению

адресной социальной поддержки семей, среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума, установленного в этих субъектах РФ.

## ГЛАВА 47

### Государственный и муниципальный заказ

#### 47.1. Формирование заказа

Государственный или муниципальный заказ представляет собой совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета.

Государственный или муниципальный контракт — это договор, заключенный органом государственной власти или местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета.

Бюджетные учреждения, органы государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления, государственные и муниципальные заказчики ведут реестры закупок.

Государственный и муниципальный контракты размещаются, как правило, на конкурсной основе.

Государственный или муниципальный контракт заключается на конкурсной основе путем проведения открытых или закрытых торгов, запроса котировок (цен) либо без проведения торгов, то есть не на конкурсной основе.

Государственный или муниципальный заказчик заключает государственный или муниципальный контракт путем проведения *открытых торгов*, как наиболее предпочтительного способа, в порядке, установленном гражданским законодательством РФ и другими нормативно-правовыми актами.

*Закрытые торги* проводятся в следующих случаях:

- если товары, работы и услуги в силу уровня своей технической сложности или специального характера могут быть закуплены у ограниченного круга лиц;
- цена государственного или муниципального контракта составляет менее 2500 минимальных размеров оплаты труда, а время и расходы, необходимые для рассмотрения и оценки большого числа заявок, значительны по отношению к стоимости товаров, работ и услуг;
- предметом государственного контракта является приобретение товаров, работ и услуг для нужд национальной обороны или национальной безопасности — части, составляющей государственную тайну.

Заключение государственного или муниципального контракта способом *запроса котировок* (цен) осуществляется в случае, если предметом контракта является приобретение товаров, работ и услуг, имеющих в

наличии, которые производятся не по конкретным заказам и для которых существует сложившийся рынок, при условии, что цена договора закупки не превышает 2500 минимальных размеров оплаты труда.

*Закупки из единственного источника* проводятся в следующих случаях:

- при наличии срочной потребности в товарах, работах и услугах, из-за чего проведение торгов является нецелесообразным, при условии, что обстоятельства, обусловившие указанную потребность, невозможно было предусмотреть заранее и они не явились результатом ненадлежащих действий заказчика;
- если товары, работы и услуги могут быть получены только от одного поставщика и отсутствует возможность равноценной замены;
- если дополнительные закупки в соответствии с требованиями стандартизации или в виду необходимости обеспечения совместимости с ранее закупленными товарами, работами и услугами должны быть произведены у того же поставщика.

Заключение государственного или муниципального контракта без проведения торгов — не на конкурсной основе осуществляется только при наличии положительного заключения антимонопольного органа.

#### **47.2. Государственный оборонный заказ**

Рассмотрим принципы, порядок формирования, размещения, финансирования и исполнения государственного оборонного заказа.

*Государственным заказчиком* вооружения и военной техники, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по их разработке, а также по созданию новых технологий производства вооружения и военной техники в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации является федеральный орган исполнительной власти, имеющий в своем составе войска и вооруженные формирования.

*Главным исполнителем оборонного заказа* выступает организация, заключившая государственный контракт с государственным заказчиком на поставки продукции, работ, услуг по оборонному заказу и оформляющая договоры с исполнителями оборонного заказа на поставки продукции, работ, услуг. *Исполнитель оборонного заказа* — это организация, участвующая в выполнении оборонного заказа на основе контракта с государственным заказчиком или главным исполнителем.

В состав оборонного заказа включаются:

- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по созданию, модернизации, утилизации и уничтожению выводимых из эксплуатации вооружения и военной техники;
- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по развитию исследовательской, проектно-конструкторской и производственно-технологической базы организаций в целях обеспечения выполнения оборонного заказа, а также повышения мобилизационной подготовки экономики;
- серийное производство и поставки вооружения и военной техники, а также комплектующих изделий и материалов;
- работы по ремонту и модернизации вооружения и военной техники, гарантийному и авторскому надзору за их состоянием, а также по

утилизации и уничтожению выводимых из эксплуатации вооружения и военной техники;

- работы в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами;

- работы по мобилизационной подготовке экономики РФ;

- поставки продукции, работ, услуг для нужд гражданской обороны;

- производство вещевого и военного имущества, продовольственных и непродовольственных товаров;

- строительство, реконструкция и техническое перевооружение объектов, предназначенных для нужд обороны и безопасности РФ, в том числе для утилизации и уничтожения выводимых из эксплуатации вооружения и военной техники;

- другие работы по обеспечению обороноспособности и безопасности РФ.

Оборонный заказ содержит: 1) перечень и количество подлежащей поставкам продукции, работ, услуг и сроки ее поставок; 2) прогнозируемую стоимость оборонного заказа в целом, а также по его разделам и отдельным этапам реализации; 3) перечень государственных заказчиков; 4) перечень предполагаемых головных исполнителей.

Финансирование оборонного заказа осуществляется за счет федерального бюджета путем выделения ассигнований государственному заказчику. Статьи бюджета, по которым финансируется оборонный заказ, относятся к категории защищенных статей расходов федерального бюджета. Оплата поставок по оборонному заказу производится в соответствии с условиями государственного контракта. Оплату поставок, осуществляемых исполнителем по контракту с головным исполнителем, производит непосредственно государственный заказчик, если это предусмотрено соответствующим государственным контрактом.

Финансовые средства, выплачиваемые государственным заказчиком головному исполнителю, направляются только на выполнение оборонного заказа и авансирование соответствующих работ. Головной исполнитель несет ответственность за нецелевое использование средств.

Оборонный заказ формируется в пределах, устанавливаемых в расходной части федерального бюджета на эти цели. Правительство РФ одновременно с представлением проекта федерального бюджета в Государственную Думу Федерального Собрания РФ представляет на утверждение Президенту РФ основные показатели оборонного заказа на соответствующий год. Основные показатели оборонного заказа утверждаются Президентом РФ одновременно с подписанием им федерального закона о федеральном бюджете.

*Размещение* оборонного заказа проводится на конкурсной основе, кроме работ по поддержанию мобилизационных мощностей. Если претенденты на участие в конкурсе на размещение оборонного заказа отсутствуют, а также, если по результатам проведения конкурса не определен головной исполнитель, оборонный заказ обязателен для принятия государственными унитарными предприятиями, а также другими организациями, занимающими доминирующее положение на товарном рынке или обладающий монополией на производство продукции, работ, УСЛУГ по оборонному заказу, при условии, что оборонный заказ

обеспечивает установленный Правительством РФ уровень рентабельности производства этих видов продукции, работ, услуг.

В соответствии с утвержденным оборонным заказом государственный заказчик заключает государственный контракт с головным с головным исполнителем.

Главным исполнителем оборонного заказа могут быть организации, имеющие лицензию на занятие соответствующим видом деятельности по выполнению оборонного заказа. При прекращении работ по выполнению оборонного заказа головной исполнитель не вправе без согласования с Правительством РФ ликвидировать или перепрофилировать производственные мощности, обеспечивавшие выполнение оборонного заказа. Убытки, причиненные главному исполнителю из-за неиспользования по решению Правительства РФ мощностей, возмещаются Правительством РФ в полном объеме.

К функциям государственного заказчика относятся: 1) организация и проведение конкурсов на размещение оборонного заказа для определения головного исполнителя; 2) согласование цены на продукцию, работы, услуги, заключение государственного контракта на поставки продукции; 3) обеспечение финансирования оборонного заказа; 4) осуществление контроля за использованием головным исполнителем финансовых средств, выделенных на выполнение оборонного заказа; 5) осуществление контроля за выполнением работ как на отдельных этапах, так и в целом; 6) утверждение конструкторской документации для осуществления серийного производства вооружения и военной техники.

К основным функциям головного исполнителя относятся: 1) участие в конкурсах на получение оборонного заказа; 2) обоснование цены продукции, работ в целом, по ее разделам и отдельным этапам; 3) заключение государственного контракта на выполнение оборонного заказа; 4) осуществление выполнения работ, изготовление опытных образцов, освоение, серийное производство и поставки продукции, работ, услуг, авторский и гарантийный надзор за состоянием вооружения и военной техники; 5) обеспечение соответствия выполненных работ, изготовленных опытных образцов и серийной продукции требованиям государственных стандартов и условиям государственного контракта; 6) обеспечение государственному заказчику надлежащих условий для осуществления контроля за выполнением работ как на отдельных этапах, так и в целом в процессе разработки, производства и поставок вооружения и военной техники.

Государственный контракт заключается как на выполнение всего комплекса научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, производства, поставок, эксплуатации, ремонта, утилизации и уничтожения вооружения и военной техники, так и на отдельные виды этих работ.

По важнейшим видам материально-технических ресурсов для выполнения оборонного заказа организациям, осуществляющим поставки этих ресурсов, Правительством РФ устанавливаются квоты обязательных поставок ресурсов государственному заказчику, главному исполнителю по складывающимся на товарном рынке ценам. Поставки материально-технических ресурсов для выполнения оборонного заказа в соответствии с установленными квотами осуществляются только государственному заказчику, главному исполнителю.

Для экономического стимулирования головного исполнителя оборонного заказа предусматривается:

- выделение ассигнований за счет федерального бюджета на строительство и реконструкцию организаций, оснащение их современным оборудованием, освоение новой техники, технологий и материалов;
- гарантирование при выполнении оборонного заказа фиксированного уровня рентабельности по видам оборонной продукции, работ, услуг, обеспечивающего создание устойчивой финансовой базы для производственного, научно-технического и социального развития организаций — головных исполнителей путем использования механизма формирования цены продукции, работ, услуг;
- ежеквартальная индексация ассигнований, выделяемых на оплату оборонного заказа за счет федерального бюджета, в связи с инфляционными процессами;
- поквартальное или поэтапное авансирование работ по выполнению оборонного заказа в размере не менее 40% их стоимости за счет средств федерального бюджета на его финансирование;
- освобождение головного исполнителя оборонного заказа от уплаты таможенной пошлины на оборудование и другую продукцию, не производимые отечественной промышленностью и ввозимые для технического переоснащения организаций, выполняющих оборонный заказ и др.

Государственный заказчик несет ответственность за своевременное доведение оборонного заказа до головного исполнителя, за целевое использование выделяемых ему за счет федерального бюджета средств для авансирования и оплаты продукции, работ, услуг. При невыполнении или ненадлежащем выполнении одной из сторон обязательств, предусмотренных государственным контрактом, виновная сторона возмещает другой стороне причиненные ею убытки. Головной исполнитель при невыполнении или ненадлежащем выполнении им обязательств, предусмотренных государственным контрактом, лишается права на экономическое стимулирование.

Минфин РФ осуществляет финансирование государственного оборонного заказа за счет средств федерального бюджета путем выделения ассигнований государственным заказчикам.

Минэкономики РФ при формировании федеральной инвестиционной программы предусматривает ежегодно выделение лимитов государственных инвестиций на работы по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов, предназначенных для обеспечения нужд обороны и безопасности РФ, с включением этих работ в состав государственного оборонного заказа. Финансирование строительства, реконструкции и технического перевооружения объектов Министерства обороны РФ осуществляется за счет средств федерального бюджета по разделу «Национальная оборона».

Перечень и количество важнейших видов материально-технических ресурсов для обеспечения выполнения государственного оборонного заказа, по которым организациям-поставщикам устанавливаются квоты их обязательных поставок государственным заказчикам и головным исполнителям, утверждаются в составе государственного оборонного заказа.

Минфин РФ и Минэкономики РФ при формировании проектов федерального бюджета и государственного оборонного заказа рассматривают предложения федеральных органов исполнительной власти о видах, размерах и порядке осуществления экономического стимулирования головных исполнителей государственного оборонного заказа и вносят соответствующие предложения.

Основные показатели оборонного заказа содержат объемы бюджетных ассигнований, направляемых на оплату: продукции по основным заказчикам по направлениям затрат; работ по реализации международных договоров по ликвидации, сокращению и ограничению вооружений; мероприятий по мобилизационной подготовке экономики страны; работ по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов, предназначенных для обеспечения нужд обороны и безопасности.

Минэкономики РФ разрабатывает и утверждает план-график выполнения работ по формированию оборонного заказа и его основных показателей на соответствующий год, в котором определяются содержание и последовательность выполнения работ, ответственные исполнители и участники работ, сроки выполнения работ и формы представляемых документов.

Федеральные органы исполнительной власти, организации, осуществляющие заказы на разработку, производство и поставку продукции в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности РФ в соответствии с планом-графиком, формируют предварительные заявки на финансирование работ из федерального бюджета и предложения по основным показателям оборонного заказа и направляют их в Минэкономики РФ.

На основе исходных данных заказчики формируют заявки на финансирование работ из федерального бюджета по направлениям расходов и уточняют предложения по основным показателям оборонного заказа. Заявки на финансирование работ из федерального бюджета направляются в Минэкономики РФ и Минфинансов РФ, а уточненные предложения по основным показателям оборонного заказа — в Минэкономики РФ и другие федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие координацию деятельности головных исполнителей оборонного заказа.

Заявки на выделение ассигнований из федерального бюджета для финансирования работ по реализации международных договоров РФ по ликвидации, сокращению и ограничению вооружений, их уничтожению и утилизации, а также по мобилизационной подготовке экономики РФ направляются заказчиками в Минэкономики РФ. Минэкономики РФ формирует проекты сводных заявок на выделение ассигнований из федерального бюджета для финансирования работ по: реализации международных договоров РФ по ликвидации, сокращению и ограничению вооружений, их уничтожению и утилизации; мобилизационной подготовке экономики РФ. Проекты сводных заявок с обоснованиями направляются Минэкономики РФ в Минфин РФ.

Проект основных показателей оборонного заказа формируется Минэкономики РФ, согласовывается с Минфином РФ и заказчиками и в установленном порядке одновременно с проектом федерального бюджета вносится в Правительство РФ.

Разработка проекта оборонного заказа осуществляется на основе одобренных Правительством РФ проектов федерального бюджета и основных показателей оборонного заказа. Основные показатели оборонного заказа доводятся Минэкономике РФ до заказчиков для подготовки ими предложений по проекту оборонного заказа. Предложения по проекту оборонного заказа в соответствии с планом-графиком направляются заказчиками в Минэкономике РФ и другие федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие координацию деятельности головных исполнителей оборонного заказа.

Предложения по проекту оборонного заказа прорабатываются и согласовываются заказчиками с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими координацию деятельности головных исполнителей оборонного заказа в части вопросов, касающихся организации и обеспечения выполнения оборонного заказа. Минэкономике РФ осуществляет анализ предложений по проекту оборонного заказа и их балансовую увязку с показателями проекта федерального бюджета на эти цели, а также с ресурсными возможностями экономики страны, формирует с участием заказчиков проект оборонного заказа в целом.

### **47.3. Государственные закупки золота и серебра**

Рассмотрим порядок организации и финансирования государственных закупок слитков золота и серебра, произведенных на территории РФ. Они покупаются у пользователей недр *Гохраним Минфина РФ, Центральным банком РФ и коммерческими банками*, специально уполномоченными им по согласованию с Минфином РФ на совершение операций с драгоценными металлами. Пользователи недр осуществляют реализацию только слитков, полученных в результате переработки, включая аффинаж, добываемого ими минерального сырья. Гохрану РФ предоставлено преимущественное право покупки слитков в устанавливаемых Правительством РФ объемах. Покупка слитков золота и серебра производится на основании заключаемых с пользователями недр договоров купли-продажи с предварительным авансированием.

Сделки купли-продажи слитков золота и серебра, заключаемые пользователями недр с Центральным банком России и уполномоченными им коммерческими банками, подлежат обязательной регистрации Гохраним России.

Денежные обязательства, возникающие при совершении сделок с золотом и серебром, выражаются и оплачиваются в валюте РФ.

Совершение сделок с минеральным сырьем не допускается. Не допускается передача полученного минерального сырья предприятием-пользователем недр его участникам, а также между участниками предприятия-пользователя недр. Минеральное сырье подлежит переработке, включая аффинаж, только на предприятиях-переработчиках и аффинажных заводах на основании договора на оказание услуг по переработке этого сырья, заключаемого между предприятием-переработчиком либо аффинажным заводом, с одной стороны, и пользователем недр — с другой. Минеральное сырье подлежит транспортировке предприятиям-переработчикам и аффинажным заводам только специализированными предприятиями, обладающими техническими возможностями для перевозки драгоценных металлов.

Вторичное сырье продается его владельцами Гохрану России, предприятиям-заготовителям и скупочным предприятиям. Предприятия-заготовители и скупочные предприятия продают вторичное сырье Гохрану России, а также заключают договоры с аффинажными заводами на оказание услуг по переработке вторичного сырья.

Аффинажные заводы могут заключать договоры на оказание услуг по переработке вторичного сырья с предприятиями-переработчиками.

Не допускается использование минерального и вторичного сырья в качестве предмета залога, в качестве металла, зачисляемого на счета и во вклады, а также внесение его в уставные капиталы предприятий.

Пользователи недр имеют право продавать слитки золота и серебра, полученные из добываемого ими минерального сырья, на основании выданной лицензии в пределах установленной квоты после проведения сделок с минеральным сырьем по его переработке. Они не могут приобретать слитки у других субъектов и друг у друга. Произведенные на территории РФ слитки золота и серебра продаются пользователями недр Гохрану России, Центральному банку России и коммерческим банкам, уполномоченным им по согласованию с Министерством финансов РФ на совершение в установленном порядке операций с драгоценными металлами.

Для обеспечения реализации преимущественного права покупки слитков золота и серебра у пользователей недр Гохран России ежегодно до 1 января того года, в котором будет осуществлена поставка, размещает свои заказы на приобретение слитков и до 10 января сообщает Центральному банку России объемы поставок золота и серебра в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней РФ с указанием пользователей недр, а также региональные годовые квоты по добыче золота и серебра. Неисполнение либо ненадлежащее исполнение по вине пользователя недр условий поставки слитков золота и серебра государству, предусмотренных лицензиями на право пользования недрами, является основанием для отзыва лицензии на пользование недрами.

Центральный банк России и уполномоченные им банки имеют право приобретения слитков золота и серебра за свой счет либо за счет своих клиентов по договорам комиссии или поручения у пользователей недр.

Органы исполнительной власти субъектов РФ имеют право использовать до 1,5% от объема драгоценных металлов, добываемых по установленным квотам, на производство ювелирных изделий и других товаров народного потребления с применением драгоценных металлов.

В соответствии с действующим порядком разрешено производить оплату горнорудным предприятиям до 50% добываемого золота в свободно конвертируемой валюте при условии направления этих средств на погашение инвестиционных кредитов в иностранной валюте, привлекаемых для освоения и развития золотосеребряных месторождений и оплаты дивидендов иностранным инвесторам.

Предприятиям, добывающим драгоценные металлы и алмазы, оплата 25% добытого золота и 25% реализованных на внешнем рынке алмазов и металлов платиновой группы производится в свободно конвертируемой валюте. Из выручки в свободно конвертируемой валюте 20% подлежит продаже исполнительным органам власти субъектов РФ, на территории которых осуществляется добыча драгоценных металлов и алмазов, в порядке, устанавливаемом Гохраном России. В распоряжении предприятий

по производству бриллиантов остается 30% суммы свободно конвертируемой валюты, получаемой в виде разницы между стоимостью реализованных на внешнем рынке бриллиантов и стоимостью израсходованных на их изготовление алмазов. Изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней, имеющие выдающуюся историческую, художественную и природную ценность, являются *исключительной собственностью государства* и не подлежат вывозу из РФ.

Добыча драгоценных металлов и драгоценных камней на территории Российской Федерации разрешена всем юридическим лицам и гражданам РФ. Органам исполнительной власти субъектов РФ предоставлено право: утверждать без согласования с органами государственного управления РФ технико-экономические обоснования разведки и эксплуатации месторождений драгоценных металлов для всех россыпных месторождений, а также для рудных месторождений с запасами до 100 т золота и до 10000 т серебра.

Произведенные на территории РФ аффинированные драгоценные металлы, драгоценные камни, самородные минералы драгоценных металлов, найденные клады, конфискованные и скупленные у населения ценности поставляются в Гохран России. Находящиеся в производстве драгоценные металлы, драгоценные камни, накопленные за счет неиспользованных фондов, сдаются в Гохран России.

Вопросы владения, пользования и распоряжения участками недр, содержащими драгоценные металлы и драгоценные камни, находятся в *совместном* ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Российской Федерации и субъектам РФ принадлежит преимущественное право на заключение договоров о приобретении в собственность добытых и произведенных драгоценных металлов и драгоценных камней с субъектами их добычи и производства в целях пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, золотого запаса РФ, государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ на основе госзаказа.

*Федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней* формируется в целях регулирования объемов добычи драгоценных металлов и драгоценных камней, обеспечения в перспективе потребностей РФ в драгоценных металлах и драгоценных камнях. В этот фонд включаются отдельные разведанные месторождения драгоценных металлов и драгоценных камней, состоящие на государственном учете и не переданные в пользование или изъятые из пользования.

*Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных Камней РФ* составляет часть золотовалютных резервов РФ и представляет собой совокупность полученных из различных источников драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них.

Решения о пополнении и расходовании ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ принимаются Президентом РФ и Правительством РФ. Средства, направленные на приобретение ценностей в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, учитываются в расходной части федерального бюджета.

*Золотой запас РФ*, состоящий из аффинированного золота в слитках, находящегося в федеральной собственности и являющегося частью

золотовалютных резервов РФ, предназначен для Осуществления финансовой политики государства и удовлетворения экстренных потребностей РФ при чрезвычайных ситуациях. Часть золотого запаса РФ, хранящаяся в Центральном банке России, учитывается на его счетах. Часть золотого запаса РФ, находящаяся в Государственном фонде драгоценных металлов и Драгоценных камней РФ, учитывается на счетах Гохрана России.

*Государственные фонды драгоценных металлов и драгоценных Камней субъектов РФ* создаются по согласованию с Правительством РФ. Государственные фонды драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ используются в соответствии с решениями органов государственной власти субъектов РФ. Государственные фонды драгоценных металлов и драгоценных Камней субъектов РФ формируются за счет средств бюджетов субъектов РФ путем приобретения драгоценных металлов и драгоценных камней у субъектов рынка драгоценных металлов и драгоценных камней с учетом цен мирового рынка и учитываются отдельной строкой в бюджетах субъектов РФ. Средства, полученные субъектами РФ из федерального бюджета в виде трансфертов и дотаций, не могут являться источником формирования государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ. Отчет о состоянии государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ органами исполнительной власти субъектов РФ ежегодно представляется в Правительство РФ.

#### **47.4. Государственный заказ на региональные потребности**

Процесс формирования размещения и исполнения государственного заказа на региональные потребности рассмотрим на примере *Воронежской области*.

*Государственный заказ* на областные нужды включает потребность региона в конкретных видах продукции, работ, услуг, научно-технических разработок, необходимых для обеспечения выполнения социально-экономических, природоохранных и других задач, направленных на развитие территории области.

Наряду с государственными заказами на федеральном уровне существуют *региональные госзаказы* — конкретные задания администраций субъектов РФ государственным заказчиком и исполнителям, предприятиям и организациям на поставку продукции, выполнение работ и услуг на условиях конкурсов и договоров.

*Государственными заказчиками* являются департаменты либо комитеты и управления администрации региона, их структурные подразделения или другие организации, определяемые администрацией.

*Исполнителями госзаказа* являются предприятия и организации, расположенные как на территории региона, так и в других регионах РФ, поставляющие продукцию или выполняющие работы и услуги в рамках регионального госзаказа на основе государственных контрактов, заключенных с госзаказчиками, администрацией региона.

В государственном контракте, заключаемом между государственным заказчиком и исполнителем, определяются права и обязанности сторон по выполнению госзаказа.

Государственные заказчики регионального госзаказа осуществляют:

- формирование объемов поставок продукции, работ, услуг для государственных нужд;
- согласование с финансовыми органами объемов и сроков финансирования регионального госзаказа;
- организацию и проведение конкурса на размещение регионального госзаказа с целью определения исполнителя;
- согласование цены продукции, работ, услуг;
- заключение контрактов на выполнение работ или поставку продукции;
- контроль за реализацией контракта.

Поставки продукции в рамках региональных госнужд осуществляются в целях обеспечения:

- реализации целевых региональных программ и проектов по следующим основным направлениям: производство продукции, конкурентоспособной на внутреннем и внешнем рынках; производство импортозамещающей продукции; создание новых рабочих мест; развитие строительной индустрии, обеспечение технического перевооружения предприятий жилищного строительства; защита окружающей среды и природных ресурсов, создание производств по переработке и утилизации промышленных и других отходов;
- населения области товарами, продуктами, услугами первой необходимости;
- бесперебойной работы жизнеобеспечивающей инфраструктуры региона;
- поставок продукции для обеспечения обязательств области перед другими регионами;
- поставок, необходимых для создания резерва материальных средств региона.

При формировании госзаказа и заключении контракта определяются: перечень и объем продукции, содержание работ и услуг, качество и сроки реализации госзаказа; предполагаемая цена заказа в целом, по его разделам и этапам реализации; источники и условия финансирования госзаказа, включая возможные варианты взаиморасчета, а также экономические стимулы его реализации.

Перечень регионального государственного заказа формируется отраслевым государственным заказчиком и утверждается администрацией региона.

Госзаказ может быть долгосрочным на год и более, краткосрочным и разовым.

Формирование перечня позиций, попадающих под категорию государственного регионального заказа, производится исходя из приоритетов субфедеральных программ социально-экономического развития территории, реально определенных возможностей финансирования и экономического стимулирования исполнителей.

Ответственность за размещение объемов регионального госзаказа на конкурсной основе и контроль за его выполнением, возлагается на госзаказчика.

Основными условиями участия в конкурсе являются:

- наличие технологических и организационных условий для его реализации;

- сроки, качество и гарантии, удовлетворяющие заказчика;
- наименьший объем затрат на реализацию госзаказа;
- возможность компенсации нанесенного ущерба в случае неисполнения или ненадлежащего по срокам, качеству исполнения контракта.

Для финансирования госзаказа департамент экономики совместно с финансовым управлением администрации региона на основании бюджетных проработок доводят госзаказчикам лимиты ассигнований на предстоящий год и определяют источники финансирования.

Финансирование регионального госзаказа может осуществляться из областного бюджета, внебюджетных фондов в порядке, предусмотренном региональным законодательством, а налоговые льготы по его реализации согласовываются при утверждении бюджета в законодательном органе субъекта РФ.

Экономические обязательства сторон подлежат обязательному отражению в заключенных контрактах, в которых указываются:

- источники финансирования и график поэтапного авансирования;
- порядок индексации проплат в связи с инфляционными процессами;
- лимитная стоимость при условии этапности в оплате заказа, требования к качеству исполнения при необходимости с организацией экспертной оценки и срокам выполнения заказа;
- условия льгот, предоставляемых исполнителю по реализации госзаказа и возможного проведения взаиморасчетов;
- размеры и условия кредитования или другие источники и формы финансирования;
- условия экономической ответственности за несоблюдением положений контракта.

Заказчик и исполнитель осуществляют оперативный контроль за сроками и объемами финансирования заказа, целевым его использованием; согласовывают по мере необходимости в пределах, определенных контрактом условий участия субподрядчиков.

Для экономического стимулирования исполнителей регионального государственного заказа предусматривается право на:

- снижение ставки налога на прибыль в части, зачисляемой в бюджет субъекта РФ;
- замена платежей, вносимых в бюджет субъекта РФ, на поставку заказчику определенных видов продукции;
- индексацию бюджетных ассигнований, выделяемых на оплату регионального госзаказа, в связи с инфляционными процессами;
- поэтапное авансирование работ по госзаказу согласно контракту и др.

Экономические льготы, при заключении госзаказа, связанные с недопоступлением средств в бюджет субъекта РФ, предоставляются законодательным органом региона в порядке, предусмотренном федеральным и субфедеральным законодательством.

## **ГЛАВА 48**

### **Государственный материальный резерв. Федеральные государственные нужды**

#### 48.1. Государственный материальный резерв

Государственный материальный резерв — это особый федеральный запас материальных ценностей, включающий запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд РФ, запасы стратегических материалов и товаров, запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Формирование, хранение и обслуживание запасов государственного резерва, кроме мобилизационного резерва, обеспечивается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление государственным резервом, его территориальными органами и организациями, которые образуют *единую федеральную систему государственного резерва РФ*. Структура системы государственного резерва и порядок управления государственным резервом определяются Правительством РФ.

Запасы государственного резерва независимо от места их размещения, здания, сооружения и другое имущество входящих в систему государственного резерва организаций, а также земельные участки, на которых эти организации расположены, и участки недр, которые используются для хранения государственного резерва, являются федеральной собственностью и не могут быть использованы в качестве предмета залога. Государственный резерв не подлежит приватизации.

Управление системой государственного резерва относится к компетенции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление государственным резервом.

Ежегодный объем накопления материальных ценностей в государственном резерве планируется в составе государственного оборонного заказа в пределах средств, предусматриваемых на эти цели в федеральном бюджете на текущий финансовый год.

В составе государственного резерва образуется *неснижаемый запас* материальных ценностей — постоянно поддерживаемый объем их хранения. Номенклатура и объем материальных ценностей, подлежащих хранению в неснижаемом запасе государственного резерва, а также порядок использования неснижаемого запаса устанавливаются Правительством РФ.

Рассмотрим полномочия органов государственной власти субъектов РФ в отношении государственного резерва.

Органы государственной власти субъектов РФ:

- дают согласие на размещение на подведомственных им территориях организаций для хранения материальных ценностей государственного резерва;
- оказывают содействие в заключении договоров с расположенными на подведомственных им территориях организациями на поставку материальных ценностей в государственный резерв и их ответственное хранение;
- несут ответственность за создание мобилизационного резерва в подведомственных им организациях;
- при введении в действие мобилизационного плана разрешают организациям, которым они установили мобилизационные задания, разбронирование материальных ценностей из мобилизационного резерва;

- в случае необходимости ставят вопрос о заимствовании или разбронировании материальных ценностей из государственного резерва, а также с предложениями о закладке материальных ценностей в государственный резерв.

Финансирование расходов на содержание и развитие системы государственного резерва, проведение операций с материальными ценностями государственного резерва осуществляется за счет средств федерального бюджета, а также за счет средств, получаемых от реализации материальных ценностей государственного резерва и других операций с ними, в том числе их заимствования, освежения, разбронирования и замены.

Все средства, полученные организациями системы государственного резерва от реализации материальных ценностей государственного резерва, их заимствования и других операций с ними, а также другой хозяйственной деятельности, не подлежат налогообложению и используются исключительно для формирования государственного резерва и содержания системы государственного резерва.

Финансирование расходов на накопление материальных ценностей в государственном резерве, возмещение убытков от их замены и проведение на основании решений Правительства РФ операций по их заимствованию, списание потерь от естественной убыли и уценки материальных ценностей государственного резерва, возмещение затрат организаций, связанных с ответственным хранением и обслуживанием материальных ценностей государственного резерва, выделяется в федеральном бюджете отдельной статьей.

Финансирование расходов на капитальное строительство, реконструкцию и техническое перевооружение организаций и других объектов системы государственного резерва, на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, а также на содержание системы государственного резерва предусматривается в соответствующих разделах федерального бюджета отдельной строкой. Порядок финансирования этих расходов определяется Правительством РФ.

*Государственным заказчиком* на поставку материальных ценностей в государственный резерв является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление государственным резервом, а государственными заказчиками на поставку материальных ценностей в мобилизационный резерв являются федеральные органы исполнительной власти, имеющие мобилизационные задания.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление государственным резервом,

- формирует предложения к проекту федерального бюджета на соответствующий год по структуре расходов системы государственного резерва;

- осуществляет отбор поставщиков материальных ценностей в государственный резерв для заключения с ними государственных контрактов;

- при заключении государственных контрактов на поставку материальных ценностей в государственный резерв определяет конкретных получателей, рассматривает и согласовывает с поставщиками номенклатуру, объем, качество, цену и сроки поставки материальных ценностей в государственный резерв;

- заключает или поручает заключить подведомственным территориальным органам государственные контракты на поставку материальных ценностей в государственный резерв;
- обеспечивает расчеты с поставщиками за материальные ценности, поставляемые в государственный резерв в соответствии с государственным контрактом.

Поставщики, занимающие доминирующее положение на товарном рынке, а также предприятия, в объеме производства которых государственный оборонный заказ превышает 70%, *не вправе* отказаться от заключения государственных контрактов на поставку материальных ценностей в государственный резерв. В случае их отказа от заключения государственных контрактов на поставку материальных ценностей в государственный резерв государственный заказчик и его территориальные органы могут обратиться в арбитражный суд с иском о привлечении этих поставщиков к заключению государственных контрактов.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление государственным резервом, на контрактной основе может передавать органам исполнительной власти субъектов РФ, а также организациям часть своих функций по размещению заказов на поставку материальных ценностей в государственный резерв, а также по выпуску материальных ценностей из государственного резерва.

Перечень организаций, осуществляющих ответственное хранение материальных ценностей государственного резерва, номенклатура и объем хранения этих ценностей определяются мобилизационным и другими специальными планами. Организации, которым установлены мобилизационные и другие специальные задания, обеспечивают размещение, хранение, замену, а также выпуск материальных ценностей из государственного резерва в соответствии с этими заданиями своими силами и средствами.

Сведения о нормах накопления, о поставке, выпуске, закладке, дислокации и фактических запасах государственного резерва являются *государственной тайной*.

Поставки материальных ценностей в государственный резерв являются поставками продукции для *федеральных государственных нужд*.

Материальные ценности государственного резерва в соответствии с перечнем, определенным Правительством РФ, подлежат обязательному страхованию.

Федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, которым установлены мобилизационные задания, выдают организациям разрешения на заимствование до 30% имеющихся запасов материальных ценностей мобилизационного резерва на срок до трех месяцев, если заимствование не произведено ранее и организации не имеют задолженности по возврату в мобилизационный резерв материальных ценностей. Выпуск в обращение материальных ценностей в порядке заимствования осуществляется на основе контрактов, заключенных соответствующим органом управления государственным резервом с получателями.

За заимствование материальных ценностей из государственного резерва устанавливается плата. Размер этой платы определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

управление государственным резервом, исходя из стоимости заимствованных материальных ценностей и не может превышать размера ставки рефинансирования Центрального банка РФ.

Выпуск материальных ценностей из государственного резерва для обеспечения неотложных нужд при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций осуществляется на основании запроса федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта РФ, на который возложены функции координации работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Расходы по выпуску материальных ценностей, включая оплату их стоимости, возмещаются за счет средств, предусматриваемых для этих целей в федеральном бюджете.

При возникновении диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке ресурсы государственного резерва могут использоваться для стабилизации экономики и оказания регулирующего воздействия на рынок. При необходимости Правительство РФ принимает решения о закупке и закладке материальных ценностей в государственный резерв сверх установленных объемов и норм за счет средств федерального бюджета.

При необоснованном уклонении поставщика от заключения государственного контракта на поставку материальных ценностей в государственный резерв поставщик уплачивает штраф в размере стоимости продукции, определенной в проекте государственного контракта.

За просрочку поставки, недопоставку материальных ценностей в государственный резерв поставщик уплачивает неустойку в размере 50% стоимости недопоставленных материальных ценностей. Неустойка взыскивается до фактического выполнения обязательства с учетом недопоставленного количества продукции в предыдущем периоде поставки. Кроме уплаты неустойки поставщик возмещает понесенные получателем убытки.

За несвоевременный возврат в государственный резерв заимствованных материальных ценностей получатель уплачивает штраф в размере 100% стоимости невозвращенных материальных ценностей и пеню в размере 0,5% их стоимости за каждый день просрочки до полного выполнения обязательства.

За несвоевременное выполнение указаний федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление государственным резервом, и его территориальных органов об отгрузке материальных ценностей государственного резерва организация, осуществляющая ответственное хранение указанных ценностей, уплачивают штраф в размере 100% стоимости не отгруженных в срок материальных ценностей и пеню в размере 0,5% их стоимости за каждый день просрочки до полного выполнения обязательства.

За поставку в государственный резерв материальных ценностей, не пригодных для длительного хранения, некомплектных или не соответствующих по своему качеству и ассортименту условиям государственного контракта, изготовитель уплачивает штраф в размере 20% стоимости не соответствующих условиям государственного контракта материальных ценностей.

За необеспечение количественной сохранности материальных ценностей государственного резерва, хранящихся в пунктах ответственного хранения, организации, осуществляющие ответственное хранение

материальных ценностей государственного резерва, уплачивают штраф в размере 100% стоимости недостающих материальных ценностей государственного резерва, а также пеню в размере 0,5% их стоимости за каждый день до полного восстановления в государственном резерве недостающих материальных ценностей.

При установлении случаев оформления бестоварных операций по закладке материальных ценностей в государственный резерв организации, осуществляющие ответственное хранение, уплачивают штраф в размере 100% стоимости не заложенных в государственный резерв материальных ценностей, а также пеню в размере 0,5% их стоимости за каждый день с момента оформления операции до фактической закладки материальных ценностей в государственный резерв.

При невыборке из государственного резерва материальных ценностей в предусмотренный договором срок получатели возмещают затраты, связанные с их хранением сверх этого срока, а также убытки, вызванные снижением качества материальных ценностей за время просрочки их выборки, и расходы на уплату штрафов за неиспользование и простой транспортных средств, предоставленных для отгрузки материальных ценностей.

За отказ от приемки материальных ценностей в государственный резерв, а также от выдачи материальных ценностей из государственного резерва организации системы государственного резерва уплачивают поставщику неустойку в размере 50% стоимости материальных ценностей, от приемки или отпуска которых заявлен необоснованный отказ.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление государственным резервом, его территориальные органы, предприятия, учреждения и организации системы государственного резерва не уплачивают государственные пошлины по искам, связанным с нарушением их прав.

#### **48.2. Механизм финансирования государственных нужд**

Рассмотрим порядок формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку товаров, работ, услуг для федеральных государственных нужд предприятиями, организациями и учреждениями.

Федеральные государственные нужды — это потребности РФ в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует РФ.

Поставки продукции для федеральных государственных нужд обеспечиваются за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей.

Федеральные государственные нужды, в том числе перечень федеральных целевых программ, и объемы их финансирования из федерального бюджета предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период.

Для обеспечения решения особо важных общегосударственных задач федеральным целевым программам может присваиваться статус *президентских программ*, инициатором которых является Президент РФ.

Поставки продукции для федеральных государственных нужд осуществляются в следующих целях:

- 1) создания и поддержания государственных материальных резервов РФ;
- 2) поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности РФ;
- 3) обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств РФ;
- 4) реализации федеральных целевых программ.

Потребности субъектов РФ в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения регионов и реализации региональных целевых программ — поставки продукции для региональных нужд, определяются органами государственной власти субъектов РФ. Поставки продукции для региональных нужд обеспечиваются за счет средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников, привлекаемых ими для этих целей.

*Федеральные целевые программы*, в которые включены межрегиональные и региональные целевые программы, финансируются за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов РФ, а также за счет привлечения внебюджетных источников.

Разработка федеральных целевых программ организуется федеральными органами исполнительной власти. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ определяется Правительством РФ.

При разработке федеральных целевых программ предусматривается:

- решение приоритетных социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других важнейших задач;
- согласование финансовых, материальных и трудовых ресурсов в целях их наиболее эффективного использования;
- комплексность и экономическую безопасность разрабатываемых мероприятий;
- согласованность решения федеральных и региональных задач;
- достижение требуемого конечного результата в установленные сроки.

Для организации работы по выполнению федеральных целевых программ и обеспечению поставок продукции для федеральных государственных нужд Правительство РФ утверждает *государственных заказчиков*, которыми могут быть федеральный орган исполнительной власти, федеральное казенное предприятие или государственное учреждение.

Заказы на выполнение федеральных целевых программ, закупку и поставку продукции для обеспечения федеральных государственных нужд размещаются на предприятиях, в организациях и учреждениях путем заключения государственными заказчиками государственных контрактов.

Государственные заказчики могут на договорной основе передавать соответствующим предприятиям, организациям и учреждениям выполнение части своих функций при их утверждении. Государственные заказчики обеспечиваются финансовыми ресурсами в объеме, устанавливаемом

федеральным бюджетом, и являются ответственными за реализацию федеральных целевых программ и обеспечение федеральных государственных нужд.

Правительство РФ предоставляет гарантии по обязательствам государственного заказчика в пределах средств, выделяемых из федерального бюджета.

*Государственный контракт* определяет права и обязанности государственного заказчика и поставщика по обеспечению федеральных государственных нужд и регулирует отношения поставщика с государственным заказчиком при выполнении государственного контракта.

Государственным контрактом предусматривается контроль со стороны государственного заказчика за ходом работ по выполнению государственного контракта и оказание консультативной и другой помощи поставщику без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность последнего.

По решению Правительства РФ государственный заказчик вносит необходимые изменения в государственный контракт или прекращает действие государственного контракта при условии возмещения им убытков поставщикам.

Не допускается приобретение при выполнении государственного контракта продукции иностранного производства, кроме случаев, когда производство аналогичных видов продукции в РФ невозможно или экономически нецелесообразно.

Государственные заказчики обеспечивают исходя из интересов государства размещение заказов на поставку продукции для федеральных государственных нужд путем проведения открытых и закрытых торгов, конкурсов, аукционов.

Для федеральных казенных предприятий Правительство РФ в необходимых случаях вводит режим обязательного заключения государственных контрактов на поставку продукции для федеральных государственных нужд.

В целях экономического стимулирования поставщиков продукции для федеральных государственных нужд им предоставляются льготы по налогам на прибыль, целевые дотации и субсидии, кредиты на льготных условиях.

В целях экономического стимулирования поставщиков, осуществляющих поставки продукции для поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности РФ, по важнейшим видам материально-технических ресурсов предприятиям — изготовителям этих ресурсов могут устанавливаться специальные квоты — государственное бронирование по обязательной продаже этих ресурсов государственным заказчикам и поставщикам.

При неисполнении или ненадлежащем исполнении одной из сторон обязательств, предусмотренных государственным контрактом, эта сторона:

- возмещает другой стороне причиненные в результате этого убытки;
- несет ответственность, установленную законодательством РФ и государственным контрактом.

Поставщики, занимающие доминирующее положение на рынке определенного товара, не вправе отказаться от заключения государственных контрактов в случае, если размещение заказа не влечет за собой убытков от

ее производства. При необоснованном уклонении поставщика от заключения государственного контракта на поставку продукции для федеральных государственных нужд поставщик уплачивает покупателю штраф в размере стоимости продукции, определенной в проекте контракта.

В случае невыполнения в установленный срок государственного контракта по объему продукции поставщик уплачивает покупателю неустойку в размере 50% от стоимости недопоставленной продукции. Неустойка взыскивается до фактического исполнения обязательств с учетом недопоставленного количества продукции в предыдущем периоде поставки. При невыполнении обязательств по государственному контракту кроме уплаты неустойки поставщики возмещают также понесенные покупателем убытки.

Государственный заказчик имеет право отказаться полностью или частично:

- от продукции, произведенной по государственному контракту, при условии полного возмещения им поставщику понесенных убытков;
- от оплаты продукции, не соответствующей требованиям, установленным законодательством для определения качества продукции или государственным контрактом.

#### **48.3. Закупки и поставки продукции для государственных нужд**

Рассмотрим процесс формирования, размещения и исполнения на договорной основе *заказов на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд*.

Государственные нужды представляют собой федеральные потребности и потребности субъектов РФ в сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии.

Закупка и поставка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд осуществляются в следующих целях:

- удовлетворения сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием федеральных потребностей и потребностей субъектов РФ;
- выполнения федеральных программ развития агропромышленного производства, других экономических и социальных программ, направленных на снабжение населения продовольствием;
- обеспечения экспорта сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- формирования государственных резервов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- обеспечения необходимого уровня продовольственного снабжения сил обороны и государственной безопасности.

Закупка и ввоз тех видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд, потребность в которых удовлетворяется товаропроизводителями РФ, не производятся за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Сельскохозяйственная продукция, сырье и продовольствие являются собственностью товаропроизводителей и реализуются ими по своему усмотрению исходя из экономической выгоды.

Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ содействуют развитию продовольственных рынков, стабилизации межотраслевых и межрегиональных связей и стоимостных пропорций, обеспечивают поддержание ценового паритета между сельским хозяйством и другими отраслями экономики РФ.

Расчеты юридических лиц, являющихся потребителями сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд, с товаропроизводителями, находящимися на территории РФ, производятся с использованием, как правило, инкассовой формы расчетов.

Закупки и поставки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для федеральных государственных нужд производятся на основании предложений соответствующих федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, являющихся государственными заказчиками. Закупки и поставки продовольственных товаров для обеспечения военных и приравненных к ним спецпотребителей по нормам продовольственных пайков осуществляются государственными заказчиками в первоочередном порядке.

В РФ устанавливаются два уровня формирования заказов на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для:

- федеральных государственных нужд — *федеральный фонд*;
- региональных государственных нужд — *региональные фонды*.

Федеральный фонд создается для удовлетворения потребностей в сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, экологически загрязненных территорий, сил обороны и государственной безопасности и приравненных к ним спецпотребителей независимо от их размещения, городов Москвы и Санкт-Петербурга, формирования государственных продовольственных резервов и оперативного резерва Правительства РФ, обеспечения экспортных поставок.

Перечень и объемы закупок и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в федеральный фонд определяются Правительством РФ и формируются на договорной основе преимущественно в зонах товарного производства на территории РФ, а при отсутствии или недостатке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на территории РФ — за ее пределами.

Региональные фонды создаются для удовлетворения потребностей субъектов РФ в сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии.

Перечень и объемы закупок и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в региональный фонд определяются соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ и формируются на основе договоров с товаропроизводителями.

Сельскохозяйственная продукция, сырье и продовольствие, поступившие в федеральный фонд, являются собственностью РФ независимо от места их хранения, а сельскохозяйственная продукция, сырье и продовольствие, поступившие в региональные фонды, — собственностью субъектов РФ.

Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ гарантируют закупку сельскохозяйственной продукции, сырья и

продовольствия по заключенным договорам у товаропроизводителей и предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственное сырье.

К источникам финансирования закупок и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для федеральных государственных нужд относятся:

1) средства, поступающие в погашение бюджетных ссуд, предоставленных на возвратной основе в 1993—1996 гг. для формирования федерального продовольственного фонда, а также суммы, поступающие в виде платы за пользование ими, — для создания оперативного резерва Правительства РФ и поставок такой продукции на экологически загрязненные территории;

2) средства, получаемые от реализации выпускаемой из государственного резерва продукции, — для пополнения государственного резерва;

3) ассигнования из федерального бюджета — для продовольственного обеспечения военных и приравненных к ним спецпотребителей; средства, поступающие в погашение бюджетных ссуд, ранее предоставленных на возвратной основе для закупки продовольствия, и суммы, поступающие в виде платы за пользование ими, — для продовольственного обеспечения г. Москвы и Санкт-Петербурга, районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Правительство РФ определяет *государственных заказчиков* для формирования федерального фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Органы исполнительной власти субъектов РФ определяют государственных заказчиков для формирования региональных фондов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Государственными заказчиками могут быть федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, коммерческие и некоммерческие организации. Функции государственного заказчика по закупке и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд могут выполнять продовольственные корпорации, создаваемые на основе взаимных соглашений между субъектами РФ.

Государственные заказчики совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ:

- организуют и проводят конкурсы по размещению оборонного заказа на поставку продовольственных товаров для военных и приравненных к ним спецпотребителей;

- используют при заключении государственных контрактов на выполнение оборонного заказа данные органов государственной статистики об уровне и динамике рыночных цен на сельскохозяйственную продукцию и продовольственные товары с учетом уровня инфляции, прогнозируемого Минэкономки РФ;

- закупают начиная с 1997 г. для военных и приравненных к ним спецпотребителей продовольственные товары, вырабатываемые в основном российскими товаропроизводителями;

- при согласовании с поставщиками договорных цен на продовольственные товары, закупаемые для обеспечения военных и приравненных к ним спецпотребителей, предусматривают их на уровне не

выше среднерыночных цен, действующих в соответствующих субъектах РФ;

- осуществляют закупки продовольствия для войск, дислоцирующихся за границей, как у российских товаропроизводителей, так и у предприятий страны временного нахождения этих войск исходя из экономической целесообразности.

Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ ежегодно предусматривают в соответствующих бюджетах средства для формирования федерального и региональных фондов. В пределах своей компетенции устанавливают порядок выдачи и аннулирования лицензий на осуществление закупки, поставки, переработки, хранения и реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд.

Функции по закупке и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для формирования федерального и региональных фондов могут осуществляться на конкурсной основе с последующим заключением договоров предприятия и организации.

Правительство РФ ежегодно по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ и представителями общественных объединений, выражающих интересы товаропроизводителей и потребителей, устанавливает на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие для государственных нужд гарантированный уровень закупочных цен, обеспечивающий возмещение материальных затрат и получение дохода товаропроизводителем, достаточного для расширенного воспроизводства.

Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ до начала года определяют квоты для товаропроизводителей на закупку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд по гарантированным ценам. Квоты могут быть установлены для товаропроизводителей на всей территории РФ или на какой-либо ее части.

В целях защиты потребителя Правительство РФ устанавливает нормативное соотношение между стоимостью закупаемого сырья и стоимостью вырабатываемой из него готовой продукции, а также предельный размер торговых надбавок к ценам на продукцию, поставляемую в федеральный фонд, с учетом безубыточной реализации готовой продукции. Правом соответствующего регулирования цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие, поступающие в региональные фонды, наделяются органы исполнительной власти субъектов РФ.

Основным документом, определяющим объемы, ассортимент, качество, порядок закупки и поставки, цены, сроки и порядок расчетов за закупки и поставки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд, имущественную ответственность, является *договор*, регулирующий экономические, правовые и организационно-технические отношения товаропроизводителя и потребителя. Договор считается действующим по тем договорным ценам, которые на момент его заключения были определены по соглашению между товаропроизводителем и потребителем, и не может быть в последующем расторгнут одной из сторон на основании несогласия с установленной

ценой. Определенные в договоре на момент расчета цены на закупаемую и поставляемую сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие для государственных нужд индексируются с учетом уровня инфляции. Изменение или расторжение договора осуществляется по соглашению сторон и оформляется дополнительным соглашением.

Закупки и поставки продовольственных товаров для военных и приравненных к ним спецпотребителей производятся на основе прямых договоров, заключаемых с отечественными товаропроизводителями. Заказы на продовольственное обеспечение размещаются в субъектах РФ по месту дислокации войск и приравненных к ним спецпотребителей.

Финансирование расходов, связанных с обеспечением закупок продовольствия для обеспечения военных и приравненных к ним спецпотребителей, осуществляется через счета по учету доходов и средств федерального бюджета органов Федерального казначейства Министерства финансов РФ, в том числе с использованием аккредитивов, с отражением соответствующих операций на лицевых счетах, открытых государственным заказчиком по закупке продовольствия в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства Министерства финансов РФ.

При неисполнении или ненадлежащем исполнении Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ гарантий по выделению государственным заказчиком финансовых средств вызванные этим штрафные санкции и убытки возмещаются товаропроизводителям и потребителям из средств соответствующих бюджетов.

Сторона, не исполнившая или исполнившая ненадлежащим образом обязательства, предусмотренные договором, возмещает другой стороне причиненные в результате этого убытки и уплачивает неустойку, штраф, пеню.

Государственный заказчик может отказаться полностью или частично от закупки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд, предусмотренных договором, когда необходимость в продукции данного вида отпала, при условии полного возмещения им товаропроизводителю причиненных по вине государственного заказчика убытков.

Порядок организации закупок и поставок продукции для государственных нужд рассмотрим на примере *Тульской области*.

*Государственные нужды области включают:*

- удовлетворение продукцией областных потребностей; выполнение федеральных, межрегиональных и региональных программ развития промышленного и агропромышленного производства, других экономических и социальных программ, имеющих региональное значение;
- обеспечение экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических обязательств области;
- формирование и поддержание государственных материальных резервов области;
- обеспечение оборонного заказа и нужд мобилизационной подготовки;
- обеспечение устойчивого функционирования предприятий и организаций социальной сферы области;
- государственную поддержку жизнеобеспечивающих отраслей;
- развитие отдельных высокоэффективных производств;

- другие нужды, определяемые органами государственного управления области, городов в соответствии с установленными приоритетами на планируемый финансовый год.

Государственные заказы на закупку и поставку продукции для государственных нужд области осуществляются по следующим направлениям:

- на формирование областного фонда продукции;
- на обеспечение стабильного функционирования предприятий и учреждений социальной сферы;
- на формирование и поддержание федеральных и областных материальных резервов продукции;
- на размещение инвестиционных ресурсов с целью развития высокоэффективных производств;
- на выполнение федеральных, межрегиональных и региональных программ развития промышленного и агропромышленного производства, других экономических и социальных программ, направленных на решение социально-экономических задач, имеющих региональное значение.

Виды и объемы закупок и поставок продукции для государственных нужд области определяются государственными контрактами. Закупки и поставки продукции для государственных нужд области размещаются среди товаропроизводителей на основе конкурсного отбора, путем проведения открытых или закрытых торгов, конкурсов, аукционов, с последующим заключением государственных контрактов. Государственные заказчики обеспечивают товаропроизводителей необходимыми финансовыми ресурсами в пределах средств, предусмотренных в бюджете области. При этом необходимо учитывать производственные возможности тех категорий товаропроизводителей, которые нуждаются в специальной государственной поддержке. Товаропроизводители самостоятельно приобретают материальные ресурсы, необходимые им для выполнения государственных контрактов. В государственный контракт не включаются требования о материально-техническом обеспечении производства сырьем, материалами, оборудованием, машинами и механизмами, а также о встречных поставках продукции, оказании каких-либо услуг и оплате поставок продукции в иностранной валюте.

Особую роль играет процесс разработки и представления *бюджетных заявок на выделение ассигнований* для оплаты закупок и поставок продукции для государственных нужд области. Органы исполнительной власти области, городов и районов ежегодно во втором квартале текущего финансового года разрабатывают предложения по видам и объемам закупок и поставок продукции для государственных нужд области и государственных заказчиков на планируемый финансовый год по новым видам или уточняют объемы по тем видам продукции, по которым такая разбивка уже была осуществлена, в форме бюджетных заявок и представляют их в главное экономическое управление.

В бюджетной заявке органы исполнительной власти области, городов и районов и другие организации — заявители бюджетных ассигнований представляют прогнозируемые потребности в объемах ассигнований из областного и местных бюджетов, а также внебюджетных фондов на закупку и поставку продукции для государственных нужд области исходя из заявок потребителей, анализа социально-экономической ситуации в городах и

районах области, статистических данных, данных оперативного наблюдения и собственных расчетов по реальным финансовым и материальным возможностям выполнения намеченных задач, итогов согласования этих вопросов с заинтересованными органами государственного управления и потенциальными исполнителями заказов и ранжируют их с учетом своих отраслевых и территориальных приоритетов в рамках закрепленных за ними функций. Предложение по объемам бюджетных ассигнований и их источникам представляется как в целом по государственному заказчику, так и в разрезе соответствующих государственных нужд области на год.

В бюджетной заявке также содержатся краткие обоснования бюджетных ассигнований, которые включают в себя:

- формулировку и цели предлагаемых к реализации в соответствующем финансовом году задач, необходимых для обеспечения закупок и поставок продукции для государственных нужд области;
- количественную и стоимостную оценку намечаемых объемов закупок и поставок продукции для государственных нужд области;
- предполагаемые объемы и источники финансирования;
- расчет и краткое экономическое обоснование запрашиваемых бюджетных ассигнований;
- краткое описание экономического эффекта использования бюджетных ассигнований в предыдущем, текущем и планируемом году.

На основании представленных предложений по составу областных, государственных и муниципальных нужд и государственных заказчиков от исполнительных органов областной администрации, городов и районов области главное экономическое управление совместно с областным финансовым управлением:

- определяют общую потребность в продукции для государственных нужд области и финансовых ресурсах по всем направлениям областных государственных и муниципальных нужд;
- оценивают с помощью различных методов прогнозирования в зависимости от сложности, точности и наличия исходной информации, возможность удовлетворения потребностей в тех или иных видах ресурсов, увязывая их удовлетворение с возможностями товарного рынка, корректируют и перераспределяют ресурсы;
- осуществляют квалификационный отбор согласно принятый критериям и приоритетам на следующий бюджетный год;
- определяют квоты закупок и поставок продукции на соответствующий финансовый год, а также гарантированные закупочные цены, обеспечивающие возмещение материальных затрат и получение дохода товаропроизводителям;
- рассчитывают исходя из общей потребности в продукции, необходимой для удовлетворения всех возникших территориальных проблем в части обеспечения государственных нужд области, потребность в финансовых ресурсах, необходимых для закупки требуемого объема продукции;
- формируют состав областных государственных и муниципальных нужд и государственных заказчиков.

При оценке потребности в продукции, а также объемов их финансирования учитывается влияние следующих факторов:

1) сложившегося уровня платежеспособного спроса на каждый вид промышленной продукции и оценки его возможных изменений в прогнозируемом периоде закупок на внутреннем и зарубежных рынках с учетом возможного повышения качества отечественной продукции, уровня таможенной защиты товаропроизводителей, предполагаемого спроса других отраслей экономики, а также внутривидового потребления;

2) для потребительских товаров оценивается платежеспособный спрос с учетом динамики денежных доходов населения, расширения спроса на отечественную продукцию при повышении ее качества, размера таможенных пошлин.

Принципиальным условием при определении объемов закупок продукции для осуществления товарных интервенций с целью стабилизации и регулирования рынка области и выделяемых для этих целей бюджетных ссуд и кредитных ресурсов является обеспечение эффективного использования этих средств: норма прибыли при реализации товарных интервенций должна быть не меньше действующей учетной ставки Центрального банка РФ, что необходимо для обеспечения возвратности выделенных средств с учетом взимания за использование ими процентной ставки в размере установленной администрацией области части учетной ставки Центрального банка РФ. При определении гарантированных закупочных цен исходят из того, что они должны применяться, как правило, только при закупках отдельных видов продукции для удовлетворения областью в них своих минимальных потребностей, а также как цены скупки излишков этой продукции, позволяющие товаропроизводителям реализовать свою продукцию при неблагоприятной конъюнктуре рынка.

Бюджетные заявки являются основой разработки расходной части проекта бюджета области. Выделенные по заявкам бюджетные ассигнования служат основанием для открытия финансирования заказов на закупки и поставки продукции для государственных нужд области.

Главное экономическое управление совместно с областным финансовым управлением на основании представленных проектов бюджетных заявок и исходя из прогнозирования социально-экономического развития области и проекта бюджета области осуществляют анализ и бюджетно-балансовую увязку заявок с проектировками бюджетных ассигнований по соответствующим направлениям, уточняют состав областных государственных и муниципальных нужд и формируют обобщенный проект бюджетной заявки на реализацию государственных нужд.

После утверждения бюджета области главное экономическое управление в соответствии с выделенным объемом финансовых средств совместно с финансовым управлением области осуществляет окончательную корректировку состава государственных нужд области и доводит до государственных заказчиков объемы финансирования и их источники, что служит основанием для открытия финансирования заказов на закупки и поставки продукции и проведения программных работ. Государственные заказчики, получив объемы финансирования, доводят их до каждого потребителя, которые, согласно выделенным для них финансовым ресурсам, представляют государственным заказчикам предложения на поставку продукции в специфицированном виде, после чего государственные заказчики приступают к формированию государственного

заказа и приступают к подготовке и заключению государственных контрактов на закупку и поставку продукции для государственных нужд области.

Органы исполнительной власти области, районов и городов области несут ответственность за нарушение обязательств по бюджетному финансированию, принятых к исполнению состава областных государственных и муниципальных нужд.

Государственные заказчики исходя из объема и целевого назначения утвержденных для них на очередной год финансовых ресурсов уточняют перечни продукции, подлежащей закупке и поставке для областных государственных и муниципальных нужд. В перечнях указываются основные требования, предъявляемые к заказываемой продукции.

По окончании конкурсного отбора государственный заказчик заключает с победителем государственный контракт на поставку продукции для государственных нужд области. В государственном контракте могут определяться отдельные этапы производства и движения продукции к потребителю и содержаться финансовые, организационно-технические и другие условия его исполнения.

Финансовые условия исполнения государственного контракта содержат смету, регламентирующую состав и объем прямых и косвенных расходов, общие издержки производства, связанные с реализацией государственного контракта, согласованные цены.

*Механизм финансирования заказа* включает:

- порядок использования собственных средств товаропроизводителей;
- порядок использования заемных средств банков, предоставляемых товаропроизводителю под гарантию администрации области;
- порядок предоставления прямых займов государственным заказчиком товаропроизводителям;
- размеры и сроки поэтапного покрытия государственным заказчиком расходов товаропроизводителя по мере выполнения государственного контракта;
- порядок предоставления авансовых платежей;
- срок платежа; способ платежа; форма расчетов;
- наименование банка обслуживающего счет финансирования и условия его участия в процессе закупок;
- виды экономических льгот, предоставляемые товаропроизводителям.

Финансовые условия предусматривают порядок рассмотрения взаимных претензий и санкции при нарушении требований, установленных государственным контрактом. Эти условия также предусматривают право контроля государственного заказчика либо уполномоченного им предприятия, организации или учреждения за расходованием товаропроизводителем и его контрагентами финансовых средств в ходе реализации государственного контракта.

*Организационно-экономические условия исполнения государственного контракта* регламентируют:

- порядок ведения работ по заказу и порядок их прекращения по требованию государственного заказчика или по просьбе товаропроизводителя;
- сроки и этапы поставок и порядок взаимоотношений между их участниками;

- условия продления срока выполнения заказа;
- порядок и сроки пересмотра спецификаций и других отдельных условий государственного контракта.

В государственном контракте могут содержаться критерии оценки выполнения его условий и эффективности работы товаропроизводителя, принципы пересмотра цены и переоценки конечной прибыли по контракту, условия и формы организации приемки и контроля качества. Порядок представления товаропроизводителем конечных и промежуточных результатов государственному заказчику и т.д.

Контроль за целевым использованием выделенных средств на закупку и поставку продукции для государственных нужд области осуществляет областное финансовое управление через уполномоченные банки.

#### *Контрольные вопросы*

1. Назовите и охарактеризуйте применяемые в мировой практике модели социальной политики.
2. Как соотносятся между собой экономическая эффективность и социальная справедливость в обществе?
3. Назовите структуру элементов социальной защиты населения. Что между ними общего и каковы различия?
4. Какие меры следует предпринять для преодоления финансового кризиса социальной системы?
5. Какие функции и задачи выполняют социальные фонды предприятий? Расскажите о содержании социальных программ предприятий и источниках их финансирования. Что включает в себя система социального партнерства?
6. Какие источники финансирования государственных и муниципальных услуг могут быть задействованы для повышения качества жизненного уровня населения?
7. Перечислите особенности финансирования сфер образования и здравоохранения.
8. Какие тенденции отмечаются в финансировании жилищно-коммунальной сферы? Каким образом они связаны с доходами населения?
9. Где применяются нормативы социальных финансовых затрат и как они формируются?
10. Как формируются и финансируются государственные и муниципальные заказы, в том числе оборонный, на региональные потребности, закупки золота и серебра?
11. В чем особенности финансирования государственного материального резерва; федеральных государственных нужд?

#### *Выводы*

- Социальная политика направлена непосредственно на человека и ориентирована на него, она обеспечивает формирование жизненного уровня населения, воспроизводство человеческого капитала, оказание социальных услуг, развитие социальной инфраструктуры. Ключевое значение для социальной сферы имеет государственное финансирование.
- Система социальной защиты населения состоит из трех основных элементов: социальное обеспечение, социальное страхование, социальное вспомоществование.

- Социальные фонды предприятий выступают стимулирующим фактором повышения производительности труда, их размеры зависят от финансовых результатов работы предприятий. Повышению эффективности бюджетного финансирования способствует использование модели персонифицированного финансирования социальных потребностей населения — МПФ. Прямое бюджетное финансирование сочетается на практике с косвенным через механизм предоставления налоговых льгот.
- В источниках финансирования социальной сферы существенную роль играют как бюджеты домохозяйств, так и некоммерческое хозяйствование, частичная коммерциализация.
- Способом преодоления кризиса в жилищно-коммунальной сфере является переход от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме услуг ЖКХ потребителями при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных слоев населения, экономического стимулирования улучшения качества обслуживания, рационализации и снижения издержек производителей услуг.
- Государственные и муниципальные услуги относятся к общественно полезным функциям, осуществляемым органами государственной власти или местного самоуправления, бюджетными учреждениями, а также блага и услуги, предоставляемые ими гражданам и юридическим лицам.
- Государство гарантирует предоставление гражданам на безвозмездной и безвозвратной основе услуги за счет бюджетов всех уровней на уровне минимальных государственных социальных стандартов.
- Государственный или муниципальный заказ представляет собой совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета.
- Государственный материальный резерв — это особый федеральный запас материальных ценностей, обслуживание которого осуществляется через единую федеральную систему государственного резерва РФ.
- Федеральные государственные нужды представляют собой потребности РФ в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и реализации федеральных и межгосударственных целевых программ, в которых участвует РФ.

### **Основная литература**

- Конституция* Российской Федерации. 12 декабря 1993 г. – М., 1993.
- Гражданский кодекс* Российской Федерации. Часть I. – М., 1995.
- Гражданский кодекс* Российской Федерации. Часть II. – М., 1996.
- Бюджетный кодекс* Российской Федерации. – М., 1998.
- Концепция реформирования межбюджетных отношений* в Российской Федерации в 1999-2001 годах. Постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862.
- Налоговый кодекс* Российской Федерации. Часть I. – М., 1998.
- Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Россия на рубеже эпох. О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации. – М., 1999.

*Федеративный договор.* Договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации». 31 марта 1992 г. – М., 1992.

*Федеральный закон РФ «О некоммерческих организациях»* от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ.

*Федеральный закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»* от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ.

*Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год»* от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ.

*Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1999 год»* от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ.

*Федеральный закон РФ «Об общественных объединениях»* от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ.

*Федеральный закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»* от 27 декабря 1991 г. № 2118-1.

*Постановление Правительства РФ «Об утверждении Программы экономии государственных расходов»* от 17 июня 1998 г. № 600.

*Бабич А.М., Егоров Е.В., Жильцов Е.Н.* Экономика социального страхования. – М.: Изд-во МГУ, 1998.

*Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США.* – М., 1996.

*Дьяченко В.П.* Товарно-денежные отношения и финансы при социализме. – М.: Наука, 1974.

*Меньков Ф.А.* Основные начала финансовой науки. – М., 1924.

*Павлова Л.Н.* Финансы предприятия: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1998.

## **Оглавление**

Введение

Раздел I. Основы государственных и муниципальных финансов РФ

Глава 1. Государственный и муниципальный секторы экономики

1.1. Экономическая роль и функции государства

1.2. Государственная и муниципальная собственность

1.3. Современное состояние государственного и муниципального секторов экономики

Глава 2. Государственные и муниципальные финансы: сущность и функции

2.1. Сущность государственных и муниципальных финансов

2.2. Функции государственных и муниципальных финансов

2.3. Принципы и роль государственных и муниципальных финансов

Глава 3. Этапы развития финансов

3.1. Финансы в централизованной экономике России

3.2. Финансы в реформируемой экономике России (1992— 1999 гг.)

Глава 4. Государственная финансовая политика

4.1. Основные направления финансовой политики

4.2. Механизм реализации финансовой политики

Глава 5. Государственное регулирование финансов

Раздел II. Государственный и муниципальный бюджет РФ

Глава 6. Бюджетная система России

- 6.1 Принципы построения бюджетной системы
- 6.2. Функционирование бюджетной системы России
- 6.3. Бюджетный кодекс — правовая основа бюджетной системы
- Глава 7. Бюджетная классификация
  - 7.1. Общие принципы бюджетной классификации
  - 7.2 Бюджетная классификация доходов и расходов бюджета
  - 7.3. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов
  - 7.4. Классификация видов государственных долгов
- Глава 8. Доходы бюджетов: федерального, субъектов РФ, органов местного самоуправления
  - 8.1. Структура доходов бюджета
  - 8.2. Доходы федерального бюджета
  - 8.3. Доходы бюджетов субъектов РФ
  - 8.4. Доходы местных бюджетов
  - 8.5. Доходы бюджетов 1998 г.
- Глава 9. Расходы бюджетов: капитальные и текущие
  - 9.1. Содержание расходов бюджета
  - 9.2. Бюджетный кредит, субсидии, субвенции, инвестиции
  - 9.3. Резервный фонд
  - 9.4. Разграничение бюджетных полномочий в сфере финансирования
  - 9.5. Особенности расходов федерального бюджета на 1998 г.
- Глава 10. Бюджет развития и инвестиционный процесс
- Глава 11. Сбалансированность бюджетов. Дефицит. Профицит
  - 11.1. Общие принципы
  - 11.2. Источники финансирования дефицита бюджета
  - 11.3. Особенности федерального бюджета 1999 г.
- Глава 12. Межбюджетные отношения и бюджетные трансферты
  - 12.1. Содержание межбюджетных отношений
  - 12.2. Трансформация межбюджетных отношений
  - 12.3. Разграничение доходов в бюджетной системе
- Глава 13. Бюджетный федерализм
  - 13.1. Основы бюджетного федерализма
  - 13.2. Региональная и государственная национальная политика РФ
- Глава 14. Бюджетный процесс
  - 14.1. Содержание и макроэкономическая основа составления бюджета
  - 14.2. Процесс формирования федерального бюджета
  - 14.3. Рассмотрение и утверждение бюджета
  - 14.4. Чтения бюджета
  - 14.5. Корректировка бюджета
  - 14.6. Исполнение бюджета
  - 14.7. Процесс казначейского исполнения федерального бюджета
- Раздел III. Государственный и муниципальный кредит
- Глава 15. Общие принципы государственного и муниципального кредитования
- Глава 16. Целевые бюджетные кредиты отраслям экономики
  - 16.1. Механизм целевого бюджетного кредитования
  - 16.2. Межгосударственный кредит
  - 16.3. Кредиторская задолженность предприятий перед бюджетами и ее реструктуризация

*Глава 17. Государственные и муниципальные займы*

### *17.1. Основные принципы*

### *17.2. Эмиссия государственных федеральных облигаций*

#### Глава 18. Государственный и муниципальный долг

##### 18.1. Классификация долга

##### 18.2. Обслуживание долга

#### Глава 19. Государственные и муниципальные гарантии и поручительства

##### 19.1. Гарант и сумма гарантии

##### 19.2. Порядок предоставления государственных гарантий

#### Раздел IV. Государственные внебюджетные фонды

#### Глава 20. Государственные внебюджетные фонды: сущность, функции, роль и задачи

#### Глава 21. Пенсионный фонд РФ

##### 21.1. Формирование Пенсионного фонда РФ

##### 21.2. Индивидуально-персонифицированный учет

##### 21.3. Негосударственное пенсионное обеспечение

##### 21.4. Реформирование пенсионной системы

#### Глава 22. Федеральный фонд социального страхования РФ

#### Глава 23. Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ

##### 23.1. Сущность и организация финансирования медицинского страхования

##### 23.2. Страховые медицинские организации и учреждения

#### Глава 24. Государственный фонд занятости населения РФ

##### 24.1. Сущность и функции фонда

##### 24.2. Порядок распределения средств и бюджет фонда

#### Глава 25. Отраслевые государственные внебюджетные фонды

#### Раздел V. Налоги и другие обязательные платежи в РФ

#### Глава 26. Налоговая система РФ и принципы ее построения

##### 26.1. Сущность и функции налогов

##### 26.2. Налогоплательщики и элементы налогообложения

##### 26.3. Налоговый контроль

##### 26.4. Налоговый кодекс как правовая основа функционирования налоговой системы РФ

#### Глава 27. Налогообложение прибыли и доходов предприятий

##### 27.1. Плательщики налога и объект налогообложения

##### 27.2. Льготы по налогу на прибыль

##### 27.3. Уплата в бюджет налога на прибыль

##### 27.4. Налогообложение отдельных видов доходов

#### Глава 28. Подоходный налог с физических лиц

##### 28.1. Плательщики и объект налогообложения

##### 28.2. Особенности налогообложения доходов

#### Глава 29. Налог на добавленную стоимость (НДС)

##### 29.1. Облагаемый налогом оборот

##### 29.2. Льготы и освобождение от НДС

##### 29.3. Порядок исчисления и уплата налога

#### Глава 30. Акцизы

##### 30.1. Плательщики и объекты налогообложения

##### 30.2. Порядок исчисления и уплаты акцизов

#### Глава 31. Налогообложение имущества предприятия

- 31.1. Плательщики и объекты налогообложения
- 31.2. Особенности налогообложения имущества нерезидентов

#### Глава 32. Платежи в дорожные фонды

#### Глава 33. Таможенные пошлины

- 33.1. Таможенный тариф и виды таможенных пошлин
- 33.2. Таможенная стоимость товара
- 33.3. Преференции

#### Раздел VI. Территориальные финансы РФ

#### Глава 34. Финансы субъектов Российской Федерации

- 34.1. Сущность финансов субъектов РФ
- 34.2. Региональная финансовая политика
- 34.3. Особенности разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти РФ и субъектов РФ
- 34.4. Двухсторонние соглашения
- 34.5. Особенности финансов субъектов РФ, вытекающие из их уставов
- 34.6. Принципы формирования бюджетов субъектов РФ
- 34.7. Уполномоченные региональные банки
- 34.8. Регулирование задолженности субъектов РФ перед федеральным бюджетом

- 34.9. Межрегиональные ассоциации

- 34.10. Классификация субъектов РФ

- 34.11. Особенности бюджетов субъектов РФ

#### Глава 35. Муниципальные финансы

- 35.1. Содержание муниципальных финансов
- 35.2. Местные бюджеты
- 35.3. Межбюджетные отношения на муниципальном уровне
- 35.4. Бюджетный процесс на муниципальном уровне
- 35.5. Особенности муниципальных финансов

#### Раздел VII. Полномочия органов власти в сфере финансов

Глава 36. Законодательные функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления

- 36.1. Полномочия участников бюджетного процесса

- 36.2. Ответственность и разграничение обязанностей

#### Глава 37. Министерство финансов РФ: задачи, функции, полномочия

- 37.1. Федеральный орган исполнительной власти

37.2. Особенности функционирования финансовых органов субъектов РФ

#### Глава 38. Федеральное казначейство и его функции

- 38.1. Полномочия Федерального казначейства

38.2. Деятельность территориального управления Федерального казначейства

- 38.3. Ведение лицевых счетов распорядителей ассигнований

#### Глава 39. Счетная палата РФ: задачи, функции, роль

39.1. Счетная палата РФ – орган государственного финансового контроля

- 39.2. Контрольно-счетные органы в субъектах РФ

#### Глава 40. Кассовое исполнение бюджета

- 40.1. Функция Центрального банка РФ

40.2. Расчетно-кассовое обслуживание счетов органов Федерального казначейства

Глава 41. Органы налогового контроля

41.1. Министерство РФ по налогам и сборам

41.2. Федеральная налоговая полиция

41.3. Государственный таможенный комитет РФ

Глава 42. Министерство государственного имущества РФ и Российский фонд федерального имущества

Глава 43. Государственный и муниципальный финансовый контроль

43.1. Формы и органы контроля

43.2. Государственный финансовый контроль

Раздел VIII. Финансы государственных и муниципальных социальных услуг

Глава 44. Социальная политика. Финансирование социального обеспечения и социальной помощи

44.1. Задачи и принципы социальной политики

44.2. Система социальной защиты: этапы формирования и модели

44.3. Особенности преодоления финансового кризиса в социальной сфере

44.4. Социальные фонды и программы предприятий

44.5. Система социального партнерства

Глава 45. Финансирование социальных услуг

45.1. Современное состояние социальных услуг в РФ

45.2. Финансирование услуг в сфере образования и здравоохранения

45.3. Финансирование жилищно-коммунальной сферы

Глава 46. Нормативы социальных финансовых затрат

46.1. Государственные минимальные социальные стандарты

46.2. Социальные стандарты субъектов РФ и муниципальных образований

Глава 47. Государственный и муниципальный заказ

47.1. Формирование заказа

47.2. Государственный оборонный заказ

47.3. Государственные закупки золота и серебра

47.4. Государственный заказ на региональные потребности

Глава 48. Государственный материальный резерв. Федеральные государственные нужды

48.1. Государственный материальный резерв

48.2. Механизм финансирования государственных нужд

48.3. Закупки и поставки продукции для государственных нужд

Основная литература