Федеральное агентство по образованию

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

«Волжский государственный инженерно-педагогический университет»

Социально-экономический институт

Кафедра страхования, финансов и кредита

**М.В. ОГОРОДОВА**

**КУРС ЛЕКЦИЙ ПО ДИСЦИПЛИНЕ**

**БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 080105.65 Финансы и кредит

Специализация Страхование

Нижний Новгород

2009

**Раздел 1. Введение: Понятие, предмет и метод курса «Бюджетная система в РФ»**

*Научная принадлежность курса. Актуальность курса. Содержание и система курса: цель и основные задачи. Источники изучения дисциплины: нормативно-правовые акты, научная и методическая литература, отечественный и зарубежный опыт.*

Бюджетная система Российской Федерации является составной частью финансовой системы государства и представляет собой основанную на законодательстве совокупность взаимосвязанных бюджетов различных уровней.

Федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований являются не только инструментами в реализации функций государства, но и инструментами в регулировании экономики.

Такое положение предопределяет место и значимость учебной дисциплины «Бюджетная система Российской Федерации» в подготовке специалистов для финансовой отрасли.

Целю дисциплины «Бюджетная система РФ» является формирование фундаментальных знаний и практических навыков в области образования и использования централизованных фондов денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Задачи дисциплины:

- изучение теоретических основ и проблем формирования и использования централизованных денежных фондов государства;

- исследование организации работы финансовых органов и ведомств по составлению и исполнению бюджетов, органов законодательной власти – по рассмотрению и утверждению бюджетов:

- анализ контрольно-аналитической работы на всех стадиях бюджетного процесса.

После изучения данной дисциплины студент должен:

*знать:*

* содержание и значение государственного бюджета;
* бюджетное право;
* устройство бюджетной системы страны;
* основы разграничения доходов и расходов между бюджетами;

*иметь представление:*

* о бюджетном процессе и бюджетном контроле;
* о содержании и принципах формирования доходов и расходов бюджета;
* о целевых бюджетных и внебюджетных фондах;

*владеть навыками:*

* планирования доходов и расходов бюджета;
* анализа структуры и исполнения и бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ.

История бюджета в России насчитывает не одну сотню лет. Первые сведения о смете государственных доходов и расходов отдельных городов относятся к 1645 году. Определенных правил для составления смет тогда не существовало. В 1722 году Камер-коллегия составила роспись государственных доходов и расходов на 1723 год. С 1802 года Министерство финансов стало ежегодно составлять подробные росписи государственных доходов и расходов, и лишь с 1811 года начинается составление ежегодных бюджетов по единообразной форме с группировкой расходов по разделам. В середине 60-х годов XIX века были введены правила составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета. Единая классификация доходов и расходов была введена лишь с 1891 года.

Рассмотрение вопросов, связанных с бюджетной системой и бюджетным устройством невозможно проводить в отрыве от государства, поскольку они являются неотъемлемой частью государственного устройства. Бюджетная система – главное звено финансовой системы государства. Для лучшего понимания вопросов бюджетного устройства коротко остановимся на государственном устройстве Российской Федерации.

По Конституции Россия является федеративным государством. Субъекты представлены республиками, краями, областями, городами федерального подчинения – Москва и Санкт-Петербург, автономными округами и одной автономной областью. Для каждого уровня имеются свои институты власти, предметы ведения и функции, которые определены Конституцией РФ, Федеральными законами, Конституциями (Уставами) и законами субъектов РФ.

Если рассмотреть предметы ведения Российской Федерации, которые определены статьей 71 Конституции Российской Федерации, то основными функциями этого уровня будут вопросы:

- защиты прав и свобод граждан;

- определения федеральной политики в области государственного,

экономического, социального, культурного и национального развития;

- установления системы федеральных органов государственной власти;

- определения внешней политики и внешнеэкономической деятельности;

- обеспечения обороны и безопасности;

- судоустройства и система исполнения наказаний;

- федеральной государственной службы;

- стандартов и эталонов;

- геодезии и картографии;

- статистического и бухгалтерского учета и некоторых других.

Перечисленные основные функции государства на федеральном уровне требуют соответствующих расходов для их выполнения. Все эти функции финансируются за счет средств государства, за счет средств бюджета. Таким

образом, мы подошли к необходимости к определению понятия бюджета.

Существует целый ряд определений, что такое бюджет, но поскольку Бюджетный кодекс законодательно закрепил это понятие, то воспользуемся его формулировкой.

*Бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства*

*и местного самоуправления.*

Выше уже отмечалось, что в России государственная власть представлена федеральным уровнем и уровнем субъектов РФ.

Функции органов государственной власти субъектов (и расходы соответственно) складываются из предметов совместного ведения с федеральным центром, т.е. в условиях федеративного государства часть вопросов решаются федеральными органами государственной власти вместе с органами государственной власти субъектов РФ. Круг этих вопросов определен в статье 72 Конституции РФ.

Другую часть вопросов власти субъекты решают самостоятельно, поскольку они относятся к их исключительному ведению.

В определении бюджета упоминаются задачи и функции местного самоуправления. Местное самоуправление в соответствии со статьей 12 Конституции РФ не входит в систему органов государственной власти и является, таким образом, самостоятельным уровнем управлении.

Статья 132 Конституции РФ и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» наделяют органы местного самоуправления правом самостоятельно формировать и исполнять местные бюджеты.

Местное самоуправление осуществляется в поселениях и территориях ниже уровня субъекта РФ, т.е. в городах, районах, поселках, волостях и других территориях и поселениях, именуемых муниципальными образованиями в соответствии с законодательством субъекта РФ и уставами конкретных муниципальных образований.

Предметы ведения местного самоуправления определены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и включают вопросы местного значения, которые реализуются исключительно на местном уровне и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Государственные полномочия закрепляются за местным уровнем только федеральным законом или законом субъекта РФ. К основным вопросам местного значения относятся:

- местные финансы, формирование и исполнение местного бюджета,

установление местных налогов и сборов;

- распоряжение муниципальной собственностью;

- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений

дошкольного, основного общего и профессионального;

- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений

здравоохранения, обеспечения санитарного благополучия;

- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-,

тепло- и водоснабжения;

- муниципальное дорожное строительство, благоустройство и

озеленение территории;

- организация утилизации бытовых отходов, организация ритуальных

услуг и ряд других.

Для реализации приведенных полномочий требуются соответствующие финансовые ресурсы, выделяемые из местных бюджетов. Таким образом, мы дали краткую характеристику трем уровням управления, которые имеют соответствующие функции и бюджеты. Из бюджетов, через соответствующие финансовые структуры, финансируются расходы учреждений и организаций, мероприятия и программы, призванные обеспечить выполнение функций соответствующего уровня.

Данная характеристика позволяет нам подойти к понятию бюджетной системы.

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

В условиях федеративного государства бюджетная система является объединением относительно самостоятельных бюджетов разных уровней. Такая конструкция с одной стороны создает стимулы для развития каждой отдельной территории, а с другой, при наличии центрального звена – федерального бюджета, сохраняется возможность координации развития отдельных субъектов и федерации в целом.

**Раздел 2. Бюджет, бюджетное устройство и бюджетная система России**

*Экономическая сущность и содержание бюджета. Функции государственного бюджета. Бюджетная политика государства. Бюджетное устройство и бюджетная система. Этапы развития бюджетной системы РФ. Принципы построения бюджетной системы и бюджетное устройство Российской Федерации.*

С точки зрения экономического содержания категории, бюджет – это денежные отношения, складывающиеся у органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода в связи с необходимостью удовлетворения экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан.

По материально-вещественному воплощению бюджет – это фонд денежных средств, формируемый для финансового обеспечения мероприятий, связанных с выполнением задач и функций, возложенных обществом на государство и местное самоуправление.

По плановой форме бюджет – это финансовый документ, составляемый в виде баланса доходов и расходов. В Бюджетном кодексе РФ в трактовке понятия «бюджет» превалирует правовой аспект. Это объективно вызвано необходимостью однозначного толкования понятия с тем, чтобы объект научных дискуссий (например, содержание бюджетных отношений) не стал объектом правового разбирательства.

Бюджетные отношения многогранны, посколькуо посредуют распределение денежных средств между секторами экономики, отраслями народного хозяйства, территориями страны и имеют различные организационно- правовые формы проявления: федеральный бюджет, областной, краевой, городской, сельский и другие. Бюджет играет важную экономическую, политическую и социальную роль в обеспечении воспроизводственных процессов в обществе и государстве. С помощью механизма изъятия части доходов из одних отраслей и секторов экономики через бюджет, средства перераспределяются как в другие отрасли и сектора экономики, так и между территориями страны.

Бюджет относится к области финансовых отношений и несет две функциональные нагрузки, а именно, выполняет распределительную и контрольную функции.

Распределительная функция охватывает обширную область денежных отношений, так как в бюджетные отношения вступают прямо или опосредовано все участники общественного производства. Действие распределительной функции представляет собой двоякий процесс образования бюджетного фонда и его использования. Основным объектом бюджетного распределения выступает национальный доход. При каких-либо чрезвычайных обстоятельствах в бюджетное перераспределение вовлекаются элементы национального богатства (золотовалютные запасы, накопленные страховые резервы).

Масштабы распределения и перераспределения ресурсов зависят как от границ валового внутреннего продукта и национального дохода страны, так и от роли и возможностей государства как совокупного хозяйствующего субъекта учитывать экономические интересы всех участников воспроизводственного процесса, соблюдать макроэкономические пропорции в экономике страны, выполнять социальную функцию в обществе.

Действие контрольной функции связано с обеспечением возможности эффективного воздействия государства путем использования бюджета на социально- экономические процессы в стране.

С помощью контрольной функции выявляется финансовое положение экономических субъектов, отраслей экономики, территориальных образований, притом, что не все финансовые ресурсы проходят через бюджетный механизм.

**Структура бюджетной системы Российской Федерации**

Бюджетная система - это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве страны совокупность бюджетов всех ее государственных и административно-территориальных образований, объединенных на основе определенных принципов и имеющих между собой установленные законом взаимоотношения.

Существенные различия в государственном устройстве стран и в бюджетном законодательстве обусловливают различные виды бюджетных систем. В зависимости от формы государственного устройства различают бюджетные системы унитарных и федеративных государств.

В унитарных государствах бюджетные системы включают два уровня – центральный бюджет и местные бюджеты; в федеративных – три уровня: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты. Уровни бюджетной системы зависят от существования в стране разных уровней государственного и муниципального управления. Вид бюджета связан с конкретным органом власти и является основной финансовой базой его деятельности.

Унитарное государство – форма государственного устройства, при которой территория государства не имеет в своем составе федеративных единиц (республик, штатов и т.п.), а подразделяется на административно-территориальные единицы (области, районы и т.д.).

Федерация – форма государственного устройства, при которой входящие в состав государства члены федерации (земли, республики) имеют собственные конституции, законодательные, исполнительные и судебные органы; наряду с ними существуют федеральные органы государственной власти государственном устройстве Российской Федерации,

Бюджетная система дореволюционной России

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Казенные палаты раскладывали на население налоги, вели учет поступления налогов и расходов. Казначейства принимали и хранили средства, поступающие в казну в виде налогов, выда­вали денежные средства на финансирование мероприятий, осу­ществляемых на местах. С 1817 г. они ведали казенными мага­зинами, торговавшими алкогольной продукцией, контролирова­ли винокуренные заводы. В свою очередь за деятельностью ка­зенных палат и казначейств наблюдали губернаторы.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Е. Ф. Канкрин.* Краткое обозрение Российских финансов;

*Л. И. Печорин.* Исторический обзор государственных доходов и расходов;

*И.Х. Озеров.* Русский бюджет;

*П.П. Мигулин.* Русский государственный кредит;

*И.И. Янжул.* Основные начала финансовой науки;

*М.И. Фридман.* Конспект лекций по науке о финансах и др.

Бюджетная система СССР

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

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

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

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

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

Доходы от государственных предприятий, имуществ и угодий 97,5

в том числе:

от промышленности 35,6

транспорта 14,1

сельского хозяйства 5,1

налоги и сборы 0,3

прочие поступления 2,2

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

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

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

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

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

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

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

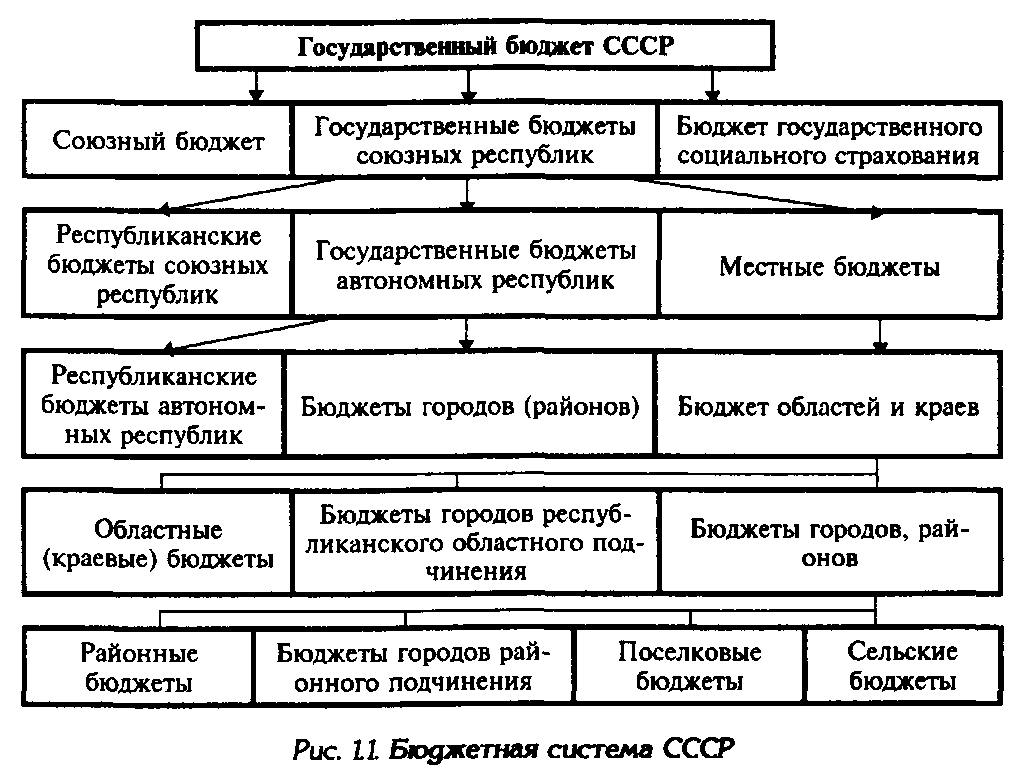
Большую роль в развитии народного хозяйства и бюджетной системы СССР сыграла *налоговая реформа 1930 —1932 гг.* Она зало­жила основы *налоговой системы,* главные элементы которой суще­ствуют и в настоящее время. В ходе реформы было унифицировано 86 действовавших ранее платежей в бюджет, устранена многократ­ность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

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

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

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

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



**Бюджетная система РФ подразделяется на три уровня.**

Первый уровень включает федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; второй уровень - бюджеты субъектов Федерации и бюджеты территориальных внебюджетных фондов; третий уровень - местные бюджеты.

В настоящее время в РФ насчитывается 88 субъектов, которые имеют различный государственно-правовой статус, поэтому второй уровень бюджетной системы представлен различными видами бюджетов: бюджеты республик в составе РФ (21), бюджеты краев (6), бюджеты областей (49), бюджеты автономных областей (1), бюджеты автономных округов (10), бюджеты городов федерального значения (2).

По количеству бюджетов самым многочисленным является третий уровень бюджетной системы. Общее число местных бюджетов составляет около 30 тысяч, соответственно числу муниципальных образований.

В зависимости от вида муниципальных образований различают районные, городские, сельские и поселковые бюджеты.

Главным звеном бюджетной системы РФ является федеральный бюджет. С помощью федерального бюджета осуществляется основная доля бюджетного перераспределения валового внутреннего продукта и национального дохода страны; формирование основных направлений бюджетной политики и принципов построения межбюджетных отношений строится с учетом возможностей, в первую очередь, федерального бюджета.

Совокупность региональных бюджетов составляет второй уровень бюджетной системы РФ. Бюджет субъекта Федерации (региональный бюджет) - это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для финансового обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ.

Разрабатывается и утверждается бюджет субъекта РФ в форме закона субъекта РФ, он составляется на один финансовый год.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) - это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для финансового обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения органов местного u1089 самоуправления (города, района, поселка и т.п.).

Органы местного самоуправления действуют в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Нормативно-правовые акты органов государственной власти субъектов РФ определяют бюджетные полномочия органов местного самоуправления (в рамках федерального законодательства).

Бюджет муниципального образования довольно прочно связан с бюджетом вышестоящего уровня – бюджетом субъекта РФ, за исключением одного из видов местных бюджетов - бюджета закрытого административно-территориального образования (ЗАТО).

В отличие от других видов бюджетов муниципальных образований бюджеты ЗАТО непосредственно связаны с федеральным бюджетом.

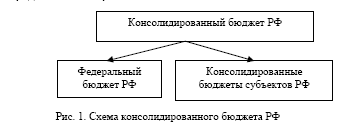
Федеральные органы власти могут передавать свои доходные источники прямо в бюджеты ЗАТО, минуя второй (региональный) уровень бюджетной системы РФ. Специфика ЗАТО обусловлена нахождением на его территории режимных объектов Министерства обороны РФ, Министерства РФ по атомной энергии, Российского авиационно-космического агентства, что, очевидно, вызывает необходимость более высокой степени централизации управленческих функций и бюджетных ресурсов.

Краткий обзор бюджетной системы РФ показал, что на той или иной территории РФ функционируют бюджеты всех уровней бюджетной системы.

Свод всех бюджетов, утверждаемых на соответствующей территории РФ, получил название консолидированного бюджета.

В зависимости от территориальной принадлежности различают бюджет консолидированный муниципального образования, бюджет консолидированный субъекта РФ, бюджет консолидированный РФ.

Структура консолидированного бюджета РФ представлена на рис. 1.

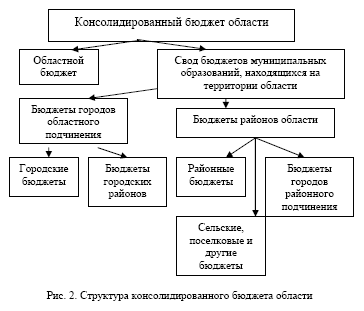


Консолидированный бюджет РФ включает федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Свод бюджетов – это расчетный документ, отражающий соединение (консолидацию) всех показателей, характеризующих объединяемые бюджеты. Процесс консолидации требует соблюдения определенных правил суммирования основных показателей бюджета – доходов, расходов, дефицита (профицита).

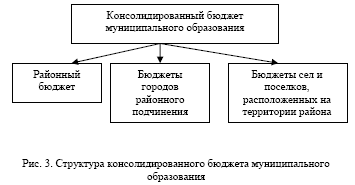
Консолидированный бюджет субъекта РФ включает бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на территории данного субъекта РФ.

Структура консолидированного бюджета субъекта РФ (на примере области) показана на рисунке 2.



Консолидированный бюджет муниципального образования состоит из свода всех местных бюджетов, разработанных и утвержденных на территории данного муниципального образования.

Структура консолидированного бюджета муниципального образования (на примере условного района какой-либо области) показана на рисунке 3.



В соответствии с Общими принципами организации местного самоуправления в РФ, принятыми в октябре 2003г, произошло реформирование всей системы местного самоуправления, которое охватывает и область местных бюджетов.

В структуре консолидированного бюджета муниципального образования, представленной на рисунке 4, показаны изменения, касающиеся низового звена бюджетной системы РФ.



Структурным элементом бюджетной системы РФ являются государственные внебюджетные фонды. В финансовой системе бывшего СССР внебюджетных фондов как самостоятельного звена государственных финансов не было. Они появились в начале 90-х годов вместе с переходом к рыночным реформам. Впоследствии, по целому ряду внебюджетных фондов было принято решение о консолидации их в бюджет. Они стали включаться в бюджет отдельными статьями.

Социальные же фонды сохранили статус внебюджетных. Бюджетным кодексом РФ предусмотрено, что государственные внебюджетные фонды предназначены для реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение по возрасту, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи, социальное обеспечение по болезни, инвалидности и в других случаях, предусмотренных законодательством РФ о социальном обеспечении.

В статье 144 указанного Кодекса представлен состав государственных внебюджетных фондов РФ. В их числе: Пенсионный фонд РФ; Фонд социального страхования РФ; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования; Государственный фонд занятости населения РФ.

С 2001 г. функционируют три государственных внебюджетных фонда социального назначения, сохранивших свою автономность. К ним относят:

Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования. Правовой статус указанных фондов предполагает, что их средства не входят в состав бюджетов всех уровней и изъятию не подлежат. Бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ рассматриваются и утверждаются в форме федеральных законов одновременно с принятием федерального бюджета на очередной финансовый год*.*

Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов представляются на рассмотрение законодательных органов власти субъектов РФ и утверждаются одновременно с принятием законов субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год.

В целях обеспечения единства подходов в организации бюджетного процесса на разных уровнях, достижения устойчивости и эффективности системы, Бюджетным кодексом определено, что бюджетная система основана на следующих принципах:

- единства бюджетной системы;

- разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ;

- самостоятельности бюджетов;

- полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов

государственных внебюджетных фондов;

- сбалансированности бюджета;

- эффективности и экономности использования бюджетных средств;

- общего совокупного покрытия расходов бюджетов;

- гласности;

- достоверности бюджета;

- адресности и целевого характера бюджетных средств.

Законодательное закрепление принципов бюджетной системы важно также для разработки нормативных актов о бюджете и бюджетном процессе органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

**Раздел3. Организационно-правовые основы бюджетной системы России**

*Бюджетное право и его источники. Субъекты и нормы бюджетного права. Бюджетный федерализм – основа построения бюджетной системы РФ. Компетенция федеральных органов, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в регулировании бюджетных правоотношений.*

В Российской Федерации бюджетные отношения между тремя уровнями бюджетной системы – федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов федерации и органами местного самоуправления - построены на принципах бюджетного федерализма.

Бюджетный федерализм определяют как способ построения бюджетных отношений между тремя уровнями бюджетной системы, обеспечивающий ведущую роль федерального бюджета при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов. Реализация принципов бюджетного федерализма предполагает сочетание интересов всего государства с интересами его регионов, обеспечение единства и целостности страны при предоставлении самостоятельности территориям в решении вопросов, включенных в их компетенцию.

В отличие от классических федераций (Швейцария, США, Канада) с высоким уровнем автономии отдельных государственно-территориальных образований, в РФ принцип равенства прав субъектов федерации сосуществует с различиями в степени соответствия этих прав реальным социально-экономическим и политическим условиям обеспечения жизнедеятельности в субъектах РФ. Подобное положение предопределило необходимость его учета при построении межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения можно определить как денежные отношения между органами власти разных уровней по поводу разграничения на постоянной (долговременной без указания срока) основе видов расходов и доходов, поступающих в бюджетную систему страны, распределения и перераспределения средств между бюджетами разных уровней.

Основные задачи организации межбюджетных отношений включают:

- выравнивание бюджетной обеспеченности нуждающимся территориальным образованиям до минимально необходимого уровня, достаточного для соблюдения конституционных гарантий населению на всей территории страны;

- стимулирование субъектов власти всех уровней управления к наращиванию бюджетных средств, рациональному и эффективному их расходованию.

Система межбюджетных отношений в России функционирует в двух направлениях. Первое направление касается отношений по разграничению видов расходов и доходов полностью (или частично) на постоянной основе между уровнями бюджетной системы. Второе - отношений, связанных с ежегодным бюджетным регулированием.

Задача разграничения расходов по уровням бюджетной системы связана со множеством факторов, прежде всего, с учетом роли управленческих структур федерального, регионального и муниципального уровней в осуществлении экономических и социальных функций государства.

Действующим законодательством регламентированы виды расходов, финансируемых из бюджета того или иного уровня. Так, к расходам, финансируемым исключительно из федерального бюджета, относят: национальная оборона и обеспечение безопасности государства; функционирование федеральной судебной системы; осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах; содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности; федеральная инвестиционная программа; обслуживание и погашение государственного долга РФ; финансовая поддержка субъектов РФ и другие виды расходов, обусловленные полномочиями, возложенными на федеральный уровень власти.

Из бюджетов субъектов РФ финансируются расходы, отнесенные к ведению властных структур субъектов РФ, в частности: обеспечение функционирования органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ; обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ; содержание и развитие предприятий и организаций, находящихся в ведении органов власти субъектов РФ; обеспечение реализации региональных целевых программ; оказание помощи местным бюджетам.

На управленческие структуры муниципального уровня возложена ответственность за финансирование расходов, связанных, в первую очередь, с социально-экономическим развитием данного муниципального образования. Так, исключительно из местных бюджетов финансируются расходы на содержание органов местного самоуправления; на организацию, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности; на организацию, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства; на муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения; на реализацию целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления; на обслуживание и погашение муниципального долга; другие расходы, отнесенные к вопросам местного значения.

Разграничение доходов между соответствующими бюджетами преследует цель создания максимально возможных исходных условий для сбалансированности бюджетов органами власти на каждом уровне с учетом возлагаемых на них задач и функций.

В одном из первых законов, заложившим основы современной налоговой системы РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (1991), был определен порядок распределения средств от налогов между бюджетами разного уровня. Все налоги,

поступающие в бюджетную систему, подразделяются в соответствии с ее уровнями на федеральные, региональные, местные. Разграничение налогов и других поступлений означает закрепление их в качестве собственных доходов за соответствующими бюджетами.

Собственные доходы бюджетов - это виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами. К собственным доходам бюджетов относят как налоговые доходы, так и неналоговые. Финансовая помощь не является собственным доходом соответствующего бюджета.

Принцип сбалансированности бюджета предполагает, что расходы каждого бюджета должны покрываться доходами. Если действующее разграничение доходов не позволяет реализовать этот принцип в достаточной мере, то возникает потребность в перераспределении доходов между бюджетами разных уровней. Для решения подобной задачи применяют механизм бюджетного регулирования, составным элементом которого является система регулирующих доходов.

Регулирующие доходы бюджетов – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год. Нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы РФ, который передает регулирующие доходы, либо распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня.

Одним из принципов построения межбюджетных отношений является принцип равенства всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ. Действие этого принципа предполагает установление единых для всех субъектов РФ нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов РФ. Различия же в социально-экономическом развитии регионов страны не позволяют с помощью собственных и регулирующих доходов сбалансировать бюджет того или иного субъекта РФ или местный бюджет. При недостаточности средств на соответствующих территориях в рамках бюджетного регулирования осуществляется перераспределение средств в различных формах между бюджетами разных уровней.

Бюджетным законодательством РФ в числе форм финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ предусмотрены: предоставление дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ; предоставление субвенций на финансирование отдельных целевых расходов; предоставление бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта РФ. Подобная финансовая помощь предусмотрена и для последующих уровней бюджетной системы.

Обязательным условием предоставления финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности бюджету субъекта РФ является исполнение бюджета субъекта РФ через Федеральное казначейство Российской Федерации. Помимо этого, субъект РФ принимает на себя ряд обязательств, в частности, не предоставлять бюджетных кредитов юридическим лицам в размере, превышающем 3 процента расходов бюджета субъекта РФ, и не предоставлять государственных гарантий субъекта РФ в размере, превышающем 5 процентов расходов субъекта РФ. Аналогичные количественные ограничения, касающиеся бюджетных кредитов и муниципальных гарантий, установлены и для муниципальных образований - получателей финансовой помощи из бюджета субъекта РФ на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности.

До 1994 года существовала практика индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам РФ. Эта практика была отменена с введением трансфертов в систему бюджетного регулирования. В составе федерального бюджета был образован Фонд финансовой поддержки регионов, объем которого определялся на нормативной основе от величины налоговых доходов этого бюджета. Методика расчетов величины трансфертов, подлежащих перечислению дотационным регионам, неоднократно менялась. В задачи подобных расчетов входило обеспечение выравнивания бюджетных доходов территорий на душу населения по единым правилам. Распределение Фонда финансовой поддержки регионов (с 2001 г. Фонд финансовой поддержки субъектов РФ) осуществлялось в соответствии с расчетной долей (в %) субъекта РФ в указанном Фонде. С 2002 года такие доли в качестве расчетных используются для определения абсолютных сумм трансфертов, утверждаемых в законе о федеральном бюджете на очередной год.

Внутри субъектов РФ сложилась разная практика во взаимоотношениях с муниципальными образованиями. В большинстве случаев регулирующие доходы распределяются по методу сочетания единых и дифференцированных нормативов по разным видам доходов. С 1995 года в ряде субъектов РФ стали В России к трансфертам относят дотации, исчисляемые на формализованной основе (по формулам) образовывать в составе своего бюджета Фонд финансовой поддержки муниципальных образований и определять трансферты в местные бюджеты на формализованной основе.

По мере укрепления российской государственности совершенствуются и методы бюджетного регулирования. В августе 2001 года была принята Программа развития бюджетного федерализма, согласно которой для оказания финансовой помощи, помимо Фонда финансовой поддержки субъектов РФ, вводятся еще четыре фонда: Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов.

У каждого из указанных Фондов определена основная цель его функционирования. Фонд компенсаций предназначен для финансирования федеральных законов, когда возникают дополнительные расходы, вызванные возложением на органы власти субъектов РФ исполнения принимаемых федеральных законов. Фонд регионального развития создан для поддержки инвестиций в региональную инфраструктуру, Фонд развития региональных финансов - для поддержки региональных программ бюджетных реформ за счет займа Международного банка реконструкции и развития, Фонд софинансирования социальных расходов – для стимулирования приоритетных расходов и поддержку реформ в социальной сфере.

Из общей системы межбюджетных отношений в Российской Федерации выделена достаточно узкая группа бюджетов закрытых административно-территориальных образований.

Для бюджетов ЗАТО предусмотрен особый порядок формирования. В доходы бюджета ЗАТО в полном объеме направляются все виды федеральных, региональных и местных налогов, а также иные поступления, аккумулируемые на его территории. При недостаточности собственных и регулирующих доходов бюджету ЗАТО из федерального бюджета выделяются дотации на финансирование расходов, связанных с функционированием органов местного самоуправления.

Превышение доходов над расходами бюджета ЗАТО не подлежит изъятию в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ.

**Бюджетные полномочия органов власти и их распределение.**

Одним из элементов, составляющих бюджетное устройство страны, являются бюджетные права, которыми наделяются органы власти соответствующего уровня. В Бюджетном кодексе РФ подробно описаны полномочия участников бюджетного процесса. В число участников бюджетного процесса входят: Президент Российской Федерации; органы законодательной (представительной) власти; органы исполнительной власти, включая высших должностных лиц субъектов РФ, глав местного самоуправления, финансовые и другие уполномоченные органы; органы денежно-кредитного регулирования; органы государственного и муниципального финансового контроля; государственные внебюджетные фонды; главные распорядители и распорядители бюджетных средств.

К участникам бюджетного процесса относят также бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета.

Поскольку бюджетными полномочиями обладают субъекты власти всех уровней, необходимо разграничить полномочия между ними.

В основе такого разграничения лежит разделение предметов ведения между органами государственной власти и местного самоуправления. Под предметом ведения обычно понимают определенные виды, направления и сферы деятельности, регламентация и регулирование которых находятся в компетенции соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления. В соответствии с разделением властных органов на законодательную и исполнительную ветви власти, в бюджетном процессе происходит разграничение полномочий представительных и исполнительных органов власти.

Законодательные (представительные) органы государственной власти и местного самоуправления рассматривают проекты бюджетов, составленных на очередной финансовый год, утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, проводят финансовый контроль за исполнением бюджетов, осуществляют другие полномочия в соответствии с бюджетным законодательством РФ, субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления.

Аналогичные функции законодательные (представительные) органы осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления составляют проект бюджета соответствующего уровня бюджетной системы РФ, представляют его на утверждение законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления, исполняют бюджет и осуществляют контроль за его использованием, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов власти соответствующего уровня и осуществляют другие полномочия, установленные бюджетным законодательством РФ.

Аналогичные полномочия органы исполнительной власти осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Разделение полномочий государственных органов власти и местного самоуправления по уровням власти - федеральный, субфедеральный (уровень субъекта Федерации), местный - определяется конституционными нормами РФ, бюджетным и налоговым законодательством РФ.

Конституция РФ устанавливает предметы ведения РФ в области бюджета и предметы совместного ведения с субъектами РФ.

Бюджетные полномочия федеральных органов власти позволяют обеспечить федеральный уровень власти финансовыми ресурсами, необходимыми для проведения единой социально-экономической и финансовой политики на всей территории страны, своевременно направлять средства федерального бюджета на приоритетные сферы государственной деятельности и оказание финансовой помощи субъектам РФ в целях выравнивания социально-экономических условий развития.

К компетенции федеральных органов власти относят обширный круг полномочий, в частности:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы страны, разграничение доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы;

- определение основ организации бюджетного процесса на всех уровнях управления; утверждение бюджетной классификации РФ, единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы страны;

- определение порядка осуществления государственных и муниципальных заимствований и управления государственным и муниципальным долгом;

- установление порядка формирования доходов и осуществления расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, порядка и условий предоставления финансовой помощи (совместно с органами власти субъектов РФ) из федерального бюджета нижестоящим бюджетам; установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных (муниципальных) услуг;

- проведение контроля за исполнением федерального бюджета и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

К компетенции органов государственной власти субъектов Федерации относят бюджетные полномочия, установленные для данного уровня государственного управления. В их числе:

- разграничение расходных полномочий между региональным бюджетом и местными бюджетами;

- распределение доходов от региональных налогов и сборов и иных доходов субъектов РФ между региональным (на уровне субъекта РФ) бюджетом и местными бюджетами;

- определение порядка направления в бюджет доходов от u1080 использования собственности субъекта РФ, доходов от налогов и сборов субъекта РФ, иных доходов регионального бюджета;

- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи местным бюджетам;

- установление порядка осуществления бюджетного процесса, включая контроль за исполнением бюджета и составление отчетности об исполнении, на уровне субъекта РФ;

- установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов за счет средств регионального бюджета, осуществление программ заимствований, управление государственным (на уровне субъекта РФ) долгом.

Законодательные власти субъектов РФ определяют в рамках законодательства РФ бюджетные права административных образований на своей территории.

Значение бюджетных прав органов местного самоуправления определяется тем, что на их основе создается необходимая база для непосредственного решения социальных, экономических и других потребностей населения.

К ведению органов местного самоуправления относят:

- определение порядка направления в местные бюджеты доходов от муниципальной собственности, местных налогов и сборов, а также иных доходов;

- установление порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов, разработка и реализация программ муниципальных заимствований, управление муниципальным долгом;

- определение порядка осуществления бюджетного процесса на муниципальном уровне, включая контроль за исполнением местного бюджета и утверждение отчета об его исполнении.

Существующая система разграничения бюджетных полномочий между разными уровнями управления позволяет определить тот уровень бюджетной системы, за счет которого должно происходить финансирование деятельности того или иного объекта.

Значительную часть своих бюджетных полномочий органы власти осуществляют через соответствующие финансовые институты, как существующие, так и вновь создаваемые.

**Раздел 4. Бюджеты Российской Федерации**

*Федеральный бюджет РФ. Его экономическая роль и законодательные основы. Бюджеты субъектов РФ. Местные бюджеты. Консолидированный бюджет РФ. Его понятие и показатели.*

В условиях федеративного государства отсутствует единый, утверждаемый нормативным актом, бюджет государства. В России, как уже отмечалось, бюджетная система представлена федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований.

Вместе с тем, статьей 182 Бюджетного кодекса РФ определено, что одновременно с проектом бюджета на очередной год составляется прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории.

Консолидированный бюджет – свод бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Для федерального уровня - это свод федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ, для регионального уровня – свод бюджета субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований.

Консолидированные бюджеты законодательными органами не утверждаются и по сути являются статистическим сводом бюджетных показателей, сгруппированных по доходам и расходам, источникам поступления средств и направлениям их использования.

Показатели консолидированного бюджета используются в бюджетном планировании, прежде всего при рассмотрении вопросов регулирования межбюджетных отношений в плане выравнивания бюджетной обеспеченности. Кроме того, показатели консолидированного бюджета используются при составлении сводного финансового баланса, прогноза социально-экономического развития федерации или региона, а также при расчетах показателей бюджетной обеспеченности населения, территории или государства в целом. Динамика показателей бюджетной обеспеченности является одним из индикаторов развития федерации или отдельных регионов.

Важным документом в бюджетном процессе является Бюджетное послание Президента РФ. Послание предусмотрено ст.179 Бюджетного кодекса, оно направляется Федеральному Собранию РФ не позднее марта года, предшествующему очередному финансовому году. Данный срок обусловлен тем, что работа над составлением проекта федерального бюджета в соответствии с бюджетным кодексом начинается не позднее, чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года.

Основное предназначение послания – определение бюджетной политики на очередной финансовый год. Бюджетное послание содержит итоги предшествующего финансового года, задачи бюджетной политики в области доходов и расходов, межбюджетных отношений, управлении государственным долгом и в области совершенствования управления финансами.

**Общая характеристика федерального бюджета**

Основные функции управления государством возложены на федеральный бюджет. Для выполнения данных функций, для обеспечения проведения государственной политики формируется федеральный бюджет.

Через федеральный бюджет осуществляется процесс распределения и перераспределения валового внутреннего продукта меду отраслями народного хозяйства, регионами и социальными слоями общества.

На федеральный бюджет возложено финансирование общегосударственных органов и мероприятий, связанных с обеспечением обороны и безопасности, правоохранительной деятельности, развитие науки, подготовка высококвалифицированных кадров.

Средства федерального бюджета являются главным источником финансирования структурной перестройки экономики, развития перспективных направлений в промышленном производстве, освоения новых технологий. Решение проблем экономики и социальной сферы посредством финансирования федеральных целевых программ также связано преимущественно с федеральными бюджетными средствами.

Расходы федерального бюджета складываются из расходов, финансируемых исключительно из федерального бюджета и расходов, финансируемых совместно с бюджетами субъектов Российской Федерации.

Исключительно из федерального бюджета финансируются расходы на: - обеспечение деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов;

- функционирование судебной системы;

- осуществление международной деятельности;

- национальную оборону и обеспечение безопасности государства;

- государственную поддержку железнодорожного, воздушного и морского транспорта;

- государственную поддержку атомной энергетики;

- ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных

бедствий федерального масштаба;

- исследование космического пространства;

- содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности;

- формирование федеральной собственности;

- обслуживание и погашение государственного долга;

- пополнение государственных запасов драгоценных металлов,

драгоценных камней, государственного материального резерва;

- федеральную инвестиционную программу;

- проведение федеральных выборов и федеральных референдумов;

- финансовую поддержку субъектов РФ и финансирование передаваемых государственных полномочий;

- официальный статистический учет.

В соответствии с Конституцией РФ значительная часть государственных функций находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Данное положение порождает и совместные финансовые обязательства. Бюджетный кодекс определил, что совместно за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов РФ финансируются следующие расходы:

- государственная поддержка отраслей промышленности;

- обеспечение правоохранительной деятельности;

- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;

- обеспечение социальной защиты населения;

- обеспечение охраны окружающей природной среды;

- развитие рыночной инфраструктуры;

- обеспечение развития федеративных и национальных отношений;

- обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов;

- обеспечение деятельности средств массовой информации;

- финансовая помощь другим бюджетом.

**Краткая характеристика бюджетов субъектов Российской федерации и бюджетов местного самоуправления.**

Бюджеты субъектов Российской Федерации являются самостоятельными финансовыми институтами в республиках, краях и областях. Органы государственной власти субъектов самостоятельно, в соответствии с законодательством определяют бюджетную политику, составляют, утверждают и исполняют региональные бюджеты.

Расходы совместно с Российской Федерацией описаны выше, а расходы, которые финансируются исключительно из бюджетов субъектов РФ следующие:

- обеспечение функционирования органов государственной власти субъекта;

- обслуживание и погашение государственного долга субъекта;

- проведение выборов и референдумов субъекта РФ;

- обеспечение реализации региональных целевых программ;

- формирование государственной собственности субъекта;

- содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций,

находящихся м собственности субъекта;

- оказание помощи муниципальным бюджетам;

- компенсация расходов, возникших в результате принятых субъектом решений, приводящих к увеличению расходов или снижению доходов муниципальных образований.

Деятельность и функции органов местного самоуправления определены федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Местные бюджеты являются самостоятельным финансовым институтом муниципального уровня, органы местного самоуправления в соответствии с законодательством формируют, утверждают и исполняют местные бюджеты.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Бюджетным кодексом РФ исключительно из местных бюджетов финансируются следующие расходы:

- содержание органов местного самоуправления;

- формирование муниципальной собственности;

- содержание учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности;

- организация, содержание и развитие муниципального жилищного хозяйства;

- муниципальное дорожное строительство;

- благоустройство и озеленение территорий;

- организация утилизации бытовых отходов;

- содержание мест захоронений;

- охрана окружающей природной среды на территории муниципального образования;

- реализация целевых муниципальных программ;

- обслуживание и погашение муниципального долга;

- целевое дотирование населения;

- проведение муниципальных выборов и референдумов.

**Раздел 5. Бюджетная классификация**

*Понятие бюджетной классификации и ее состав. Назначение бюджетной классификации. Общие принципы построения бюджетной классификации. Схемы бюджетной классификации. Бюджетная классификация доходов и расходов бюджета. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов. Классификация видов государственных долгов.*

В целях обеспечения единства планирования и учета доходов и расходов в рамках единой бюджетной системы страны федеральным законом от 15.08.1999 г № 115-ФЗ была утверждена и введена в действие с 1997 года

бюджетная классификация, в которой наряду с группировкой показателей бюджета обеспечена международная сопоставимость данных. В данную классификацию неоднократно вносились изменения и дополнения.

Согласно закону, бюджетная классификация включает группировку показателей бюджетов по следующим направлениям:

1. Классификацию доходов бюджетов РФ.

2. Функциональную классификацию расходов бюджетов РФ.

3. Ведомственную классификацию расходов бюджетов РФ.

4. Экономическую классификацию расходов бюджетов РФ.

5. Классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета.

6. Классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ.

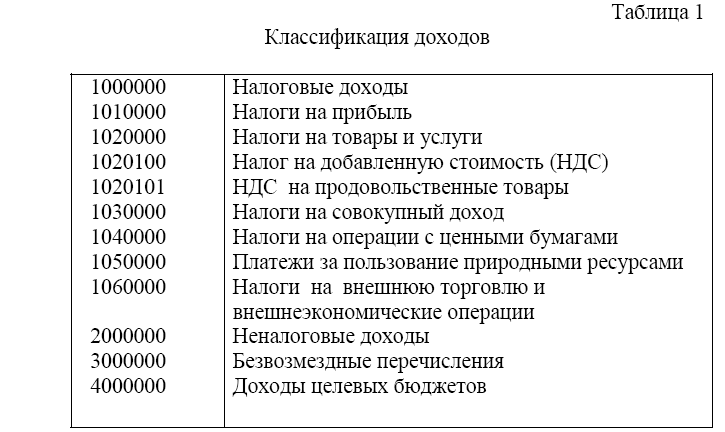
7. Классификацию видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

8. Классификацию видов государственного внешнего долга и внешних активов РФ.

Перейдем к краткой характеристике каждого направления классификации, ее содержания и порядка группировки показателей.

Классификация доходов бюджетов РФ представляет собой группировку доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и основывается на законодательных актах Российской Федерации, определяющих источники формирования доходов всех уровней бюджетной системы.

Классификация доходов бюджетов РФ подразделяется на группы, подгруппы, статьи и подстатьи. Классификация включает пять групп: налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные перечисления и доходы целевых бюджетных фондов, доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Коды и основные доходные источники представлены в таблице 1.



Пример группировки в таблице представлен группой «налоговые доходы, код 1000000», подгруппой – «налоги товары и услуги, код 102000», статьей – «налог на добавленную стоимость, код 1020100», и подстатьей – «налог на добавленную стоимость на продовольственные товары, код 1020101».

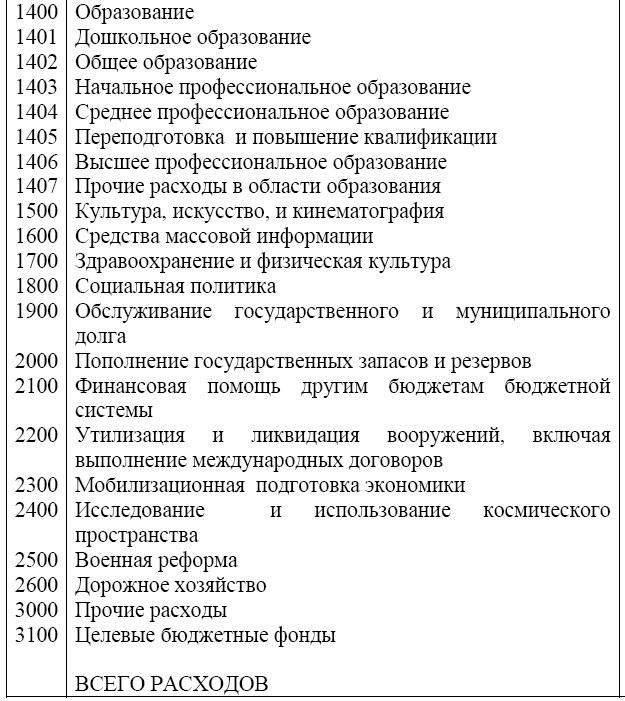
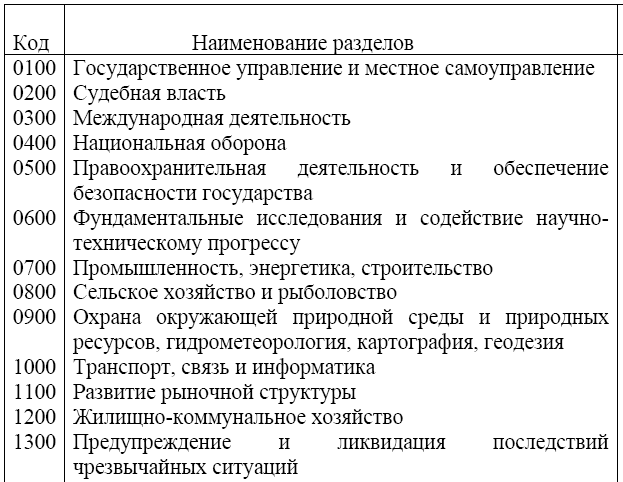
Функциональная классификация расходов бюджетов отражает распределение финансирования на выполнение задач и функций государства и местного самоуправления. Классификация имеет четыре уровня: разделы, подразделы, целевые статьи и виды расходов.

В рамках функциональной классификации нормативные акты о бюджете предусматривают распределение средств не только по разделам (Рз) и подразделам (ПР), но и по целевым статьям (ЦСР) и видам расходов (ВР).

Такая группировка позволяет получить структуру распределения внутри раздела.

Таблица 2

Функциональная классификация расходов бюджетов



**Ведомственная классификация расходов** бюджетов представляет собой группировку расходов, отражающую распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств. Данный вид классификации наиболее объемный, в федеральном бюджете содержится свыше ста бюджетополучателей: министерства, государственные комитеты, федеральные службы, федеральные учреждения и организации и др.

**Экономическая классификация расходов** является группировкой расходов бюджетов всех уровней по экономическому содержанию. Разделы классификации включают: текущие расходы, капитальные расходы, расходы по предоставлению бюджетных кредитов. Разделы делятся на подразделы. Текущие расходы подразделяются на закупку товаров и оплату услуг, выплату процентов, субсидии. Капитальные расходы состоят из капитальных вложений в основные фонды, создания государственных запасов и резервов, приобретения земли и нематериальных активов, предоставление бюджетных ссуд.

**Классификация источников внешнего финансирования дефицита бюджета** является группировкой заемных средств, привлекаемых Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов на внешнем рынке для финансирования дефицита соответствующего бюджета. Классификация содержит несвязанные (финансовые) заимствования и целевые иностранные заимствования, которые подразделяются на кредиты (займы) международных финансовых организаций и кредиты (займы) правительств иностранных государств, банков и финансовых организаций.

**Классификация источников внутреннего финансирования дефицита бюджета** является также группировкой заемных средств, привлекаемых только на внутреннем финансовом рынке Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов, органами местного самоуправления для финансирования дефицитов соответствующих бюджетов.

**Классификация видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации** – это группировка долговых обязательств Правительства Российской Федерации и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Классификация включает долговые обязательства по государственным ценным бумагам, долги по привлеченным и непогашенным кредитам, а также долговые обязательства по компенсации вкладов населения.

**Классификация видов государственных внешних долгов** – это группировка внешних долговых обязательств Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов РФ по заимствованиям на внешних рынках, осуществленных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Раздел 6. Доходы и расходы бюджетной системы РФ**

*Структура доходов бюджета. Доходы федерального бюджета. Доходы бюджетов субъектов РФ. Доходы местных бюджетов. Основы планирования поступлений доходов в бюджет. Расходы бюджета: планирование и финансирование. Расходы бюджетной системы на управление, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства. Расходы на науку, образование, культуру, здравоохранение, поддержку и развитие отраслей экономики. Расходы на социальное обеспечение и социальную защиту населения. Финансирование государственных программ и др. Сбалансированность бюджетов Дефицит. Профицит.*

**Характеристика доходов бюджета**

В соответствии с бюджетной классификацией доходы бюджета образуются из пяти групп. Первую группу представляют налоговые доходы, вторую группу – неналоговые доходы, третью – безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней, четвертую – доходы целевых бюджетных фондов и пятую – доходы от предпринимательской и другой приносящей доходы деятельности. Налоговые доходы составляют основу бюджета с их характеристики мы и начнем.

**Налоговые доходы**

Налоги являются основным источником доходов любого государства и обязательным атрибутом любого государства. *Налог* - обязательный, безвозмездно и безвозвратно взимаемый с физических и/или юридических лиц платеж в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях обеспечения деятельности государства и местного самоуправления.

Налоговые платежи имеют следующие признаки:

- взимание осуществляется на основании закона;

- принудительность и обязательность осуществления платежа;

- индивидуальность платежа;

- безвозмездность платежа для налогоплательщика.

Налоги как экономическая категория обладают двумя основными функциями: фискальной и регулирующей. Фискальная функция связана с тем, что налоги являются доходом, взимаемым государством.

Регулирующая функция налогов связана с их воздействием на различные стороны экономических и общественных отношений. Налоги оказывают влияние на платежеспособный спрос, стимулируют или угнетают инвестиционные процессы деловую активность в целом, могут оказывать влияние на внедрение новых типов технологий, например, природоохранных или ресурсосберегающих.

Для того, чтобы установить налог и иметь возможность его взимать необходимо определить:

- налогоплательщика - физическое или юридическое лицо;

- объект налогообложения – прибыль, доход, имущество;

- налоговую базу, выраженную в стоимостных (в рублях или иной валюте), физических (кв. м площади или куб. м, тоннах) или иной базы;

- налоговый период (месяц, квартал, год)

- налоговую ставку (в рублях за единицу, в % от объема и др.);

- порядок начисления налога;

- порядок и сроки уплаты.

Если отсутствует хотя бы один элемент, взимать налог не удастся.

Налоги подразделяются на прямые, взимаемые непосредственно с доходов или имущества и косвенные – взимаемые в виде надбавки к цене товара, с оборота от реализации товаров, услуг.

Остановимся на краткой характеристике отдельных налогов применительно к формированию представлений о роли налогов в бюджетном процессе, а также для понимания проблем формирования доходов бюджетов.

Налоговым кодексом определено, что в зависимости от установления налоги и сборы подразделяются на федеральные, региональные и местные.

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

1)налог на добавленную стоимость;

2) акцизы на отдельные товары;

3)налог на прибыль организаций;

4)налог на доходы от капитала;

5)налог на доходы физических лиц;

6)единый социальный налог;

7) государственная пошлина;

8) таможенная пошлина и таможенные сборы;

9)налог на пользование недрами;

10)налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;

11)налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;

12)сбор за право пользования объектами животного мира и водными

биологическими ресурсами;

13)лесной налог;

14)водный налог;

15)экологический налог;

16) федеральные лицензионные сборы.

Из приведенного перечня видно, что одни налоги обязательны для всех плательщиков, например, налог на прибыль. Другие – только для плательщиков, связанных с определенными видами деятельности – добыча нефти или рыбы.

Перечень региональных налогов значительно короче и включает:

1)налог на имущество организаций;

2) транспортный налог;

3) налог на игорный бизнес;

4) региональные лицензионные сборы.

Перечень местных налогов еще короче и включает:

1)земельный налог;

2)налог на имущество физических лиц;

3)налог на рекламу;

4) местные лицензионные сборы.

**Неналоговые доходы**

В соответствии с Бюджетным кодексом к неналоговым доходам бюджетов относятся:

- доходы от использования имущества находящегося в государственной или муниципальной собственности доходы, получаемые от реализации имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;

- доходы от платных услуг, оказываемых органами государственной власти, а также бюджетными учреждениями, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов РФ или муниципальной собственности;

- доходов в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы.

Доходы от использования имущества находящегося в государственной или муниципальной собственности имущества могут поступать в виде арендной платы при сдаче имущества в аренду.

В государственной собственности находится значительная часть пакетов акций негосударственных предприятий. Доход в этом случае может поступать в виде части прибыли (дивидендов), распределяемой по итогам года.

В соответствии с Гражданским кодексом и Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» собственник имущества имеет право на часть прибыли от деятельности государственных и муниципальных предприятий.

Доходы в виде финансовой помощи из бюджетов других уровней устанавливаются по каждому субъекту РФ и каждому муниципальному образованию ежегодно в законе (нормативном акте) о бюджете на очередной год.

Объемы неналоговых доходов, за исключением финансовой помощи, составляют 3-5% в объеме доходов бюджетов и зависят от объема сдаваемой в аренду собственности, от объема собственности планируемой к продаже, от развития государственного или муниципального сектора экономики.

Резервы пополнения неналоговых доходов связаны в основном с повышением эффективности использования собственности через эффективное регулирование ставок арендной платы, стимулирование наращивания прибыльности муниципальных предприятий. Продажа неэффективной муниципальной собственности инвесторам будет способствовать снижению затрат на содержание объектов. Прежде всего, учреждений, финансируемых за счет бюджетов.

**Система бюджетных расходов**

Бюджетный кодекс РФ в целях обеспечения единства подходов на различных уровнях бюджетной системы определяет, что формирование расходов бюджетов всех уровней осуществляется на основании единой методологии, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, нормативов финансовых затрат на оказание государственных услуг. Данные нормы и нормативы устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Формирование расходов осуществляется в соответствии с заявленными Президентом РФ и Правительством РФ приоритетами, содержащимися в Бюджетном послании и основных направлениях финансово-бюджетной политики.

Основой для определения объема расходов бюджета соответствующего уровня является прогнозируемый объем мобилизации доходов в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования.

Как уже отмечалось выше, бюджет является, прежде всего, инструментом для финансового обеспечения задач и функций, решаемых государством и местным самоуправлением. К числу основных функций относятся: национальная оборона, правоохранительная деятельность, поддержание отраслей материального производства, обеспечение функционирования и развития учреждений и организаций здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты, обеспечение проведение фундаментальных научных исследований, охрана окружающей природной среды, содержание государственных и муниципальных органов управления, обеспечивающих реализацию функций, международная деятельность, оказание финансовой помощи бюджетам других уровней.

Расходы в зависимости от их экономического содержания, в соответствии с бюджетной классификацией, подразделяются на текущие и капитальные.

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

Капитальные расходы – расходы, связанные с осуществлением инвестиций в действующие или вновь создаваемые предприятия, организации, учреждения. Эти средства направляются на строительство, реконструкцию, приобретение оборудования. Капитальные расходы приводят к увеличению или созданию нового имущества.

В составе капитальных расходов должен формироваться бюджет развития. На федеральном уровне создание и использование средств бюджета развития предполагает принятие соответствующего закона.

На уровне субъектов, как правило, формируются региональные инвестиционные программы или планы капитального строительства.

Предоставление средств из бюджетов осуществляется в следующих формах:

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;

- средств на оплату товаров, работ, услуг, приобретаемых в соответствии

с государственным или муниципальным заказом;

- трансфертов населению в виде установленных законодательством выплат;

- ассигнований на осуществление государственных полномочий, передаваемых на другие уровни управления;

- бюджетных кредитов юридическим лицам;

- субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;

- инвестиций в уставные капиталы юридических лиц;

- бюджетных ссуд, дотаций, субвенций бюджетам других уровней;

- кредитов иностранным государствам; средств на обслуживание и погашение долговых обязательств, включая государственные или муниципальные гарантии.

В соответствии с ведомственной классификацией средства распределяются между главными распорядителями кредитов, которые в свою очередь направляют их распорядителям кредитов и бюджетополучателям.

В рамках изложенной системы расходов государство обеспечивает реализацию соответствующей социально-экономической политики.

Обеспечение приоритетов этой политики обеспечивается соответствующим распределением средств.

**Дефицит бюджета** – превышение расходов над доходами соответствующего уровня. Иными слова это положение, когда при утверждении бюджета на часть расходов нет доходных источников. Однако это не означает, что источники не появятся в дальнейшем, в ходе исполнения бюджета.

Бюджетный кодекс определяет, что в случае принятия бюджета на очередной год с дефицитом федеральным законом, законом субъекта РФ или нормативным актом органа местного самоуправления утверждаются источники финансирования дефицита бюджета.

Кодекс также устанавливает предельный уровень дефицита бюджета для каждого уровня бюджетной системы. Размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации.

Предельный размер дефицита бюджета субъекта РФ связан с объемов доходов и не может превышать 15 процентов объема доходов бюджета субъекта РФ без учета помощи из федерального бюджета.

Размер дефицита местного бюджета не может превышать 10 процентов объема доходов местного бюджета без учета помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ.

Кроме того, кодекс содержит еще одно ограничение, согласно которому текущие расходы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований не могут превышать объемов доходов соответствующего бюджета. Следовательно, текущие расходы должны с одной стороны быть обеспечены доходами, а с другой стороны их объемы должны определяться при формировании бюджетов с учетом планируемого объема доходов.

На федеральном уровне дефицит определяется как в суммовом выражении, так и в процентах к валовому внутреннему продукту (ВВП). В последние годы федеральный бюджет утверждается без дефицита и даже с превышением доходов над расходами.

Для федерального бюджета определены две группы источников финансирования дефициты: внешние и внутренние.

Внешние источники определены в следующих формах:

- государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем

выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;

- кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленных в иностранной валюте, привлеченные Российской Федерацией.

Внутренние источники финансирования дефицита определены следующих формах:

- кредиты, полученные Российской Федерацией от кредитных организаций в валюте Российской Федерации;

- государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;

- бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

- поступления от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности;

- сумма превышения доходов над расходами по государственным запасам и резервам;

- изменения остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета.

Источники финансирования дефицита бюджета субъекта РФ несколько отличаются от федерального уровня и состоят только из внутренних источников в следующих формах:

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

- бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы;

- кредиты, полученные от кредитных организаций;

- поступления от продажи имущества находящегося в государственной собственности субъекта РФ;

- изменения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ.

Для муниципального уровня источники финансирования дефицита бюджета по формам практически не отличаются от источников, определенных для субъекта РФ:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;

- кредиты, полученные от кредитных организаций;

- бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные из бюджетов других уровней;

- поступления от продажи муниципального имущества;

- изменения остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

На практике основными источниками финансирования дефицита бюджета на уровне субъекта и на уровне муниципального образования являются бюджетные ссуды и кредиты коммерческих организаций. Займы не получили широкого распространения. Продажа имущества – источник, который по мере продаж имеет свойство уменьшаться и в итоге является конечным.

**Раздел 7. Финансовая поддержка субъектов Федерации**

*Система межбюджетных отношений. Принципы межбюджетных отношений. Формы финансовой поддержки субъектов Федерации, их характеристика – бюджетный кредит, дотации, субсидии, субвенции, инвестиции. Субвенции регионам из федерального бюджета. Предоставление бюджетных ссуд.*

*Межбюджетные отношения* - это отношения между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления. Они строятся на следующих принципах:

- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных отношений;

- самостоятельность бюджетов всех уровней;

- законодательное разграничение расходных полномочий и доходных источников между бюджетами всех уровней;

- объективное перераспределение средств между бюджетами для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;

- единство бюджетной системы;

- равенство всех бюджетов РФ.

Межбюджетные отношения регулируются. *Бюджетное регулирование* - это процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной части бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социальных стандартов.

Бюджетный кодекс РФ четко разграничил доходы и расходы по бюджетам различных уровней.

Доходы бюджетов можно разделить на две группы:

- *собственные доходы бюджетов* - доходы, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами;

- *регулирующие доход -* федеральные и региональные налоги и платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений в процентах в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года). Нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня, который передает регулирующие доходы.

Одним из методов бюджетного регулирования является оказание прямой финансовой помощи из вышестоящего бюджета нижестоящему. Формы оказания прямой финансовой поддержки: субвенции, дотации, субсидии, кредиты, ссуды.

Финансовая помощь территориям в Российской Федерации осуществляется несколькими методами (формами).

1. Основной способ передачи средств из вышестоящих бюджетов нижестоящим — *отчисления в процентах от налогов, за­крепленных за вышестоящим бюджетом.* Такой метод финансовой помощи существует более 60 лет. Он имеет ряд преимуществ, основные из которых — единство бюджетных источников для всех бюджетов и заинтересованность органов власти всех уров­ней в их мобилизации.

2. В случаях, когда на территориях не имеется достаточного налогового потенциала и поэтому не имеется возможности от­регулировать территориальные бюджеты за счет отчислений от налогов, используется метод *дотаций,* т. е. плановой передачи средств из вышестоящих бюджетов абсолютной сумме.

Разновидности дотаций — *субвенция* (целевая передачи средств) и *субсидия* (предоставление средств другому бюджету на условиях долевого финансирования целевых расходов).

3. В случае имеющихся в территориальных бюджетах кассо­вых разрывов, вызванных сезонным характером поступления доходов или осуществления расходов, территориальные бюдже­ты могут получить из вышестоящих бюджетов *бюджетные ссуды.*

*Субвенция* - фиксированный объем государственных средств, выделяемых на безвозмездной и безвозвратной основе для целевого финансирования расходов бюджетов. Субвенция имеет две особенности. Во-первых, она используется в течение оговоренного срока, при просрочке субвенция подлежит возврату предоставившему ее органу. Во-вторых, ее используют для выполнения конкретных целей. В соответствии с законодательством действуют следующие **условия выделения субвенций и ответственность** за соблюдение этих условий.

1. Субвенции предоставляются для финансирования кон­кретных мероприятий. Использование субвенций не ведет к из­менению форм собственности на финансируемые с их помощью объекты и проекты.

2. Орган, предоставивший субвенции, вправе контролировать их использование. Получатель субвенций обязан отчитаться об их использовании в установленном порядке.

3. Субвенция, не использованная в срок или использованная не по назначению, подлежит возврату предоставившему ее орга­ну. При нарушении условий предоставления и использования субвенций их выделение прекращается. Возврат субвенции или досрочное прекращение субвенционного финансирования осу­ществляются на основании решения органа, предоставившего субвенцию. Решение о возврате субвенции должно быть принято на позднее трех месяцев после получения отчетности об исполь­зовании субвенции или по истечении срока отчетности.

Возврат субвенции осуществляется в бесспорном порядке за счет средств получателя субвенции в трехмесячный срок после принятия соответствующего решения.

Субвенции могут быть текущие и инвестиционные.

*Текущие субвенции* вышестоящего бюджета предназначены для выравнивания условий финансирования за счет средств тер­риториальных бюджетов, закрепленных за ними общегосударст­венных социальных расходов. При этом к общегосударственным социальным расходам относятся текущие расходы на социально-культурные мероприятия, содержание бюджетных организаций и социальную защиту населения, подлежащие первоочередному бюджетному финансированию.

*Инвестиционные субвенции* из вышестоящего бюджета предна­значены для выравнивания условий финансирования за счет средств территориальных бюджетов закрепленных за ними об­щегосударственных капитальных вложений. К общегосударст­венным капитальным вложениям относятся капитальные вложе­ния на развитие социальной инфраструктуры, охрану окружающей среды, комплексное развитие территории, подлежащие пер­воочередному бюджетному финансированию.

*Дотация* выдается единовременно и без целевого назначения в случаях, когда закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для покрытия текущих расходов.

*Субсидия* - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

*Бюджетный кредит* - форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основе.

*Бюджетная ссуда* - бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более 6 месяцев в пределах финансового года.

В 1994 г. в России был введен новый механизм межбюджетных отношений. Был создан Федеральный фонд поддержки регионов (ФФПР) за счет отчислений части НДС, поступающей в федеральный бюджет. Регионы получают из этого фонда *трансферты* (перевод средств в бюджеты нижестоящего территориального уровня из фонда поддержки регионов). Регионы делились на три группы, с выделением нуждающихся и особо нуждающихся регионов.

**Раздел 8. Государственные внебюджетные и целевые фонды**

*Понятие и правовые основы образования внебюджетных фондов. Пенсионный фонд, фонд социального страхования, фонд обязательного медицинского страхования и т.д. Их правовой статус, характеристика и состав бюджета. Понятие и характеристика целевых бюджетных фондов.*

Внебюджетные средства - это финансовые ресурсы государства, имеющие целевое назначение и не включаемые в бюджет.

Внебюджетные средства находятся в распоряжении органов государственной власти соответствующего уровня и концентрируются в специальных фондах, предназначенных для финансирования определенных мероприятий. Таким образом, внебюджетные фонды - это способ организации государственных финансовых ресурсов.

Необходимость создания внебюджетных фондов состоит в следующем: в рамках бюджета практически отсутствует закрепленность доходов за конкретными видами расходов, существует возможность перелива средств по статьям расходов, сокращения финансирования по важным статьям расходов, в частности, социальным. Выходом из такой ситуации является формирование финансовых ресурсов за пределами бюджета и использование их для финансирования отдельных общественных потребностей на основе оперативной самостоятельности.

Специальные фонды, создаваемые государством, известны еще в эпоху феодализма, когда с расширением деятельности государства возникли новые виды расходов, которые отражались на особых счетах и покрывались из источников, созданных для конкретных целей. Но такие специальные фонды имели временный характер, количество их постоянно менялось. С формированием капитализма происходит унификация специальных фондов. Сегодня в отдельных развитых странах насчитывается от 30 до 80 специальных фондов, которые формируются, в основном, двумя способами:

- выделяются из государственных или местных бюджетов;

- создаются по особому решению законодательного органа.

Источниками внебюджетных фондов могут быть специальные налоги и сборы, субсидии из бюджета, займы. Конкретный перечень источников определяется задачами, для реализации которых создаются фонды.

По принадлежности фонды могут быть федеральными, региональными, муниципальными (в соответствии с уровнями государственного управления). В зависимости от целей использования они делятся на экономические и социальные.

В российской практике с началом реформ в бюджетной системе право создавать внебюджетные фонды было предоставлено органам государственной власти всех уровней управления. Только на федеральном уровне было сформировано более 20 целевых внебюджетных фондов, в которых сосредотачивалось до 20% ВВП, при этом на долю централизованных фондов приходилось 60% всех внебюджетных ресурсов. Каждый внебюджетный фонд имел самостоятельную структуру управления, что ограничивало возможность контроля со стороны правительства за движением денежных средств.

С 1994 года централизованные (федеральные) внебюджетные фонды, доходы которых формировались за счет обязательных платежей предприятий, были консолидированы в федеральном бюджете. Таким образом, на федеральном уровне, как самостоятельные, существуют четыре социальных внебюджетных фонда: Пенсионный фонд, Фонд государственного социального страхования, Государственный фонд занятости населения, Фонд обязательного медицинского страхования. Данные фонды имеют территориальные отделения.

Региональные и местные органы государственной власти обладают полной самостоятельностью в решении вопросов формирования внебюджетных фондов за счет местных источников. В частности, это могут быть:

- фонды развития территорий;

- фонды природоохранных мероприятий;

- фонды социальной поддержки населения;

- валютные фонды и др.

По основным направлениям своей деятельности фонды освобождаются от уплаты налогов, государственных и таможенных пошлин.

Внебюджетные фонды создаются двумя путями. Один путь- это выделение из бюджета определённых расходов, имеющих особо важное значение, другой- формирование внебюджетного фонда с собственными источниками доходов для определённых целей.

Целевые внебюджетные фонды предназначены для целевого использования. Обычно в названии фонда указана цель расходования средств.

Материальным источником внебюджетных фондов является национальный доход. Преобладающая часть фондов создаётся в процессе перераспределения национального дохода. Основные методы мобилизации национального дохода в процессе его перераспределения при формировании фондов - специальные налоги и сборы, средства из бюджета и займы.

Специальные налоги и сборы устанавливаются законодательной властью. Значительное количество фондов формируется за счет средств центрального и региональных/местных бюджетов. Средства бюджетов поступают в форме безвозмездных субсидий или определённых отчислений от налоговых доходов бюджета. Доходами внебюджетных фондов могут выступать и заёмные средства. Имеющиеся у внебюджетных фондов положительное сальдо может быть использовано для приобретения ценных бумаг и получения прибыли в форме дивидендов или процентов.

Разнообразие внебюджетных фондов обусловливает сложные многоступенчатые связи между этими фондами и другими звеньями финансовой системы. Различают односторонние, двусторонние и многосторонние финансовые связи.

При односторонних связях денежные средства идут в одном направлении: от финансовых звеньев к внебюджетному фонду. Такая связь появляется при формировании фондов или использования ими средств.

При двусторонних связях денежный поток движется между внебюджетными фондами и другими звеньями финансовой системы

В двух направлениях. Так фонды социального страхования образуются не только за счёт страховых взносов, но и средств центрального бюджета. Одновременно при наличии активного сальдо они приобретают государственные ценные бумаги и становятся кредитором бюджета.

При многосторонних связях один внебюджетный фонд одновременно приходит в соприкосновение с разными финансовыми

С помощью внебюджетных фондов государство решает следующие важные социальные задачи:

- социальная защита населения;

- повышение жизненного уровня населения;

- сохранение и улучшение здоровья населения;

- социальная ориентация безработного населения;

- оказание социальных услуг населению.

Государственные внебюджетные фонды относятся к федеральной собственности, имеют социальную, экономическую, благотворительную и другую направленность.

Итак, государственный внебюджетный фонд- фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. Расходы и доходы государственных внебюджетных фондов формируются в порядке, установленном федеральным законом, либо в ином порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом. В их состав на сегодняшний день входят:

Пенсионный фонд РФ;

Фонд социального страхования;

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются органами управления данных фондов и представляются органами исполнительной власти на рассмотрение законодательных органов в составе документов с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год. Рассматриваются и утверждаются их бюджеты Федеральным собранием в форме федеральных законов одновременно с принятием закона о федеральном бюджете. Проекты бюджетов территориальных фондов представляются органами исполнительной власти субъектов РФ на рассмотрение законодательных органов субъектов РФ и утверждаются одновременно с принятием закона о региональном бюджете.

Доходы государственных внебюджетных фондов формируются за счет:

- обязательных платежей, установленных законодательством РФ;

- добровольных взносов физических и юридических лиц;

- других доходов, предусмотренных законодательством.

Сбор и контроль за поступлением доходов осуществляет Министерство по налогам и сборам.

Расходование средств государственных внебюджетных фондов осуществляется исключительно на цели, определенные законодательством РФ, регламентирующим их деятельность, в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными законами РФ и субъектов РФ.

Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным Казначейством РФ.

Отчет об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Федеральному собранию в форме 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 органу субъекта РФ в форме закона.

Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется органами, обеспечивающими контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы.

Основным источником доходов государственных внебюджетных фондов является сейчас единый социальный налог (ЕСН) (страховой взнос). Его плательщиками выступают организации-работодатели всех форм собственности, а налогооблагаемой базой являются все выплаты, начисленные работодателем в пользу работника по всем основаниям. Налог взимается по регрессивной ставке. (Налоговый кодекс РФ, часть 2, ст. 236-242). Законодательство предусматривает некоторые льготы по уплате ЕСН.

Существуют также внебюджетные фонды межотраслевого и отраслевого назначения, целью которых является финансовая поддержка конкретных институтов, проектов, развитие и стимулирование производства.

**Стабилизационный фонд РФ**

Стабилизационный фонд Российской Федерации (далее - «Фонд»), основанный 1 января 2004 года, является частью федерального бюджета. Фонд призван обеспечивать сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой (установлена с 1 января 2006 года на уровне 27 долларов США за баррель сорта Юралс).

Фонд способствует стабильности экономического развития страны, является одним из основных инструментов связывания излишней ликвидности, уменьшает инфляционное давление, снижает зависимость национальной экономики от неблагоприятных колебаний поступлений от экспорта сырьевых товаров.

Формирование и использование средств Фонда

Фонд аккумулирует поступления средств вывозной таможенной пошлины на нефть и налога на добычу полезных ископаемых (нефть), при цене на нефть сорта Юралс, превышающей базовую цену.

Средства Фонда могут быть использованы на покрытие дефицита федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой цены. Если накопленный объем средств Фонда превышает 500 млрд. рублей, сумма превышения может быть использована на иные цели. Объем использования средств Фонда определяется федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

В 2005 году средства Фонда превысили уровень в 500 млрд. рублей, и их часть была направлена на выплату внешнего долга Российской Федерации и покрытие дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации в следующих объемах:

93,5 млрд. рублей (эквивалент 3,3 млрд. долларов США) было направлено на погашение долга перед Международным валютным фондом;

430,1 млрд. рублей (эквивалент 15 млрд. долларов США) - на погашение долга перед странами-членами Парижского клуба;

123,8 млрд. рублей (эквивалент 4,3 млрд. долларов США) - на погашение долга перед Внешэкономбанком по кредитам, предоставленным Министерству финансов Российской Федерации в 1998-1999 годах для погашения и обслуживания государственного внешнего долга Российской Федерации;

30 млрд. рублей (эквивалент 1,04 млрд. долларов США) направлено на покрытие дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации.

Управление средствами Фонда

Структура управления

Средствами Фонда управляет Министерство финансов Российской Федерации. Порядок управление определяется Правительством Российской Федерации. Отдельные полномочия по управлению средствами Фонда могут осуществляться Центральным банком Российской Федерации по договору с Правительством Российской Федерации.

Согласно предназначению Фонда - служить стратегическим финансовым резервом государства, его средства могут размещаться в долговые обязательства иностранных государств, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.[5]

Правительство Российской Федерации наделило Министерство финансов Российской Федерации полномочиями по распределению активов Фонда в разрезе валют, весов и сроков и утвердило порядок управления средствами Фонда.[6]

В соответствии с утвержденным порядком управление средствами Фонда может осуществляться следующими способами (как каждым по отдельности, так и одновременно):

- путем приобретения за счет средств Фонда долговых обязательств иностранных государств;

- путем приобретения за счет средств Фонда иностранной валюты и ее размещения на счетах по учету средств Стабилизационного фонда в иностранной валюте в Банке России. За пользование денежными средствами на указанных счетах Банк России уплачивает проценты. Порядок расчета и зачисления указанных процентов утверждается Министерством финансов Российской Федерации.

В настоящее время Министерство финансов Российской Федерации управляет средствами Фонда согласно второму методу (путем размещения средств на валютных счетах в Банке России). При этом согласно утвержденному Министерством финансов Российской Федерации порядку расчета и зачисления процентов, начисляемых на счета по учету средств Стабилизационного фонда в иностранной валюте, Банк России уплачивает на остатки на указанных счетах проценты, эквивалентные доходности портфелей, сформированных из долговых обязательств иностранных государств, требования к которым утверждены Правительством Российской Федерации.

Правила инвестирования средств Фонда

Правительство Российской Федерации определило, что к долговым обязательствам иностранных государств, в которые могут размещаться средства Фонда, относятся:

- долговые обязательства в форме ценных бумаг правительств Австрии, Бельгии, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Ирландии, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Португалии, Испании, Великобритании и США, номинированные в долларах США, евро и английских фунтах стерлингов;

- долговые обязательства, страны-эмитенты которых имеют рейтинг долгосрочной кредитоспособности не ниже уровня «ААА» по классификации рейтинговых агентств «Фитч Рейтинг» или «Стандарт энд Пурс» (Fitch-Ratings или Standard & Poor's) либо не ниже уровня «Ааа» по классификации рейтингового агентства «Мудис Инвесторс Сервис» (Moody's Investors Service);

- долговые обязательства, срок погашения которых является фиксированным, условия выпуска и обращения не предусматривают права эмитента осуществить досрочно их выкуп (погашение) и права владельца долговых обязательств досрочно предъявить их к выкупу (погашению) эмитентом;

- долговые обязательства, ставка купонного дохода (в случае купонных долговых обязательств) и номиналы которых являются фиксированными;

- долговые обязательства, объем выпуска которых, находящийся в обращении, составляет не менее 1 млрд. долларов США для долговых обязательств, номинированных в долларах США, не менее 1 млрд. евро – для долговых обязательств, номинированных в евро, и не менее 0,5 млрд. фунтов стерлингов – для долговых обязательств, номинированных в фунтах стерлингов;

- долговые обязательства, выпуски которых не являются выпусками, предназначенными для частного (непубличного) размещения.

Для эффективной работы и реализации бюджетной стратегии Правительством Российской Федерации преобразовало Стабилизационный фонд Российской Федерации в Резервный фонд и Фонд будущих поколений.

Резервный фонд должен обеспечивать расходы бюджета в случае значительного снижения цен на нефть в среднесрочной перспективе. Объем Резервного фонда, а также объем доходов от нефти и газа, используемых для финансирования расходов федерального бюджета, необходимо законодательно зафиксировать в процентном отношении к валовому внутреннему продукту, предусмотрев при этом 3-летний период для перехода к новым принципам управления нефтегазовыми доходами.

Фонд будущих поколений должен аккумулировать доходы от нефти и газа, которые образуются в результате превышения доходов от нефтегазового сектора над отчислениями в Резервный фонд и средствами, используемыми для финансирования расходов федерального бюджета.

Правительству Российской Федерации необходимо разработать механизмы и соответствующие изменения в бюджетное законодательство, обеспечивающие увеличение доходов от размещения накопленных средств.

**Резервный фонд**

Резервный фонд является частью средств федерального бюджета. Фонд призван обеспечивать выполнение государством своих расходных обязательств в случае снижения поступлений нефтегазовых доходов в федеральный бюджет.

Резервный фонд способствует стабильности экономического развития страны, уменьшая инфляционное давление и снижая зависимость национальной экономики от колебаний поступлений от экспорта невозобновляемых природных ресурсов.

Резервный фонд фактически заменил собой Стабилизационный фонд Российской Федерации. В отличие от Стабилизационного фонда Российской Федерации помимо доходов федерального бюджета от добычи и экспорта нефти источниками формирования Резервного фонда также являются доходы федерального бюджета от добычи и экспорта газа.

Максимальный размер Резервного фонда закреплен на уровне 10 % прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема валового внутреннего продукта Российской Федерации, что является гарантией исполнения расходов федерального бюджета в течение трех лет при снижении мировых цен на энергоресурсы. Указанный временной горизонт связан с трехлетним периодом бюджетного планирования и необходимостью адаптации бюджетной политики к изменяющимся внешнеэкономическим условиям.

Начиная с 2008 года нефтегазовые доходы учитываются отдельно от других доходов федерального бюджета. Нефтегазовые доходы федерального бюджета формируются за счет:

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);

- вывозных таможенных пошлин на нефть сырую;

- вывозных таможенных пошлин на газ природный;

- вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

Определенная часть указанных нефтегазовых доходов в виде нефтегазового трансферта ежегодно направляется на финансирование расходов федерального бюджета. Величина нефтегазового трансферта утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Объем нефтегазового трансферта установлен в процентах от прогнозируемого на соответствующий год объема валового внутреннего продукта:

- в 2008 году - 6,1 %;

- в 2009 году - 5,5 %;

- в 2010 году - 4,5 %;

- начиная с 2011 года и далее – 3,7 %.

После формирования нефтегазового трансферта в полном объеме нефтегазовые доходы поступают в Резервный фонд. Нормативная величина Резервного фонда утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в абсолютном размере, определенном исходя из 10 % прогнозируемого на соответствующий год объема валового внутреннего продукта. После наполнения Резервного фонда до указанного размера нефтегазовые доходы направляются в Фонд национального благосостояния.

Другим источником формирования Резервного фонда являются доходы от управления его средствами.

Средства нефтегазовых доходов федерального бюджета, Резервного фонда и Фонда национального благосостояния учитываются на отдельных счетах по учету средств федерального бюджета, открытых Федеральным казначейством в Центральном банке Российской Федерации.

Расчеты и перечисления средств в связи с формированием и использованием нефтегазовых доходов федерального бюджета, нефтегазового трансферта, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляются Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации

Целями управления средствами Резервного фонда являются обеспечение сохранности средств фонда и стабильного уровня доходов от его размещения в долгосрочной перспективе. Управление средствами фонда в указанных целях допускает возможность получения отрицательных финансовых результатов в краткосрочном периоде.

Структура управления

Управление средствами Резервного фонда осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут осуществляться Центральным банком Российской Федерации.

Управление средствами Резервного фонда может осуществляться следующими способами (как каждым по отдельности, так и одновременно):

1) путем приобретения за счет средств фонда иностранной валюты и ее размещения на счетах по учету средств Резервного фонда в иностранной валюте (долларах США, евро, фунтах стерлингов) в Центральном банке Российской Федерации. За пользование денежными средствами на указанных счетах Центральный банк Российской Федерации уплачивает проценты, установленные договором банковского счета;

2) путем размещения средств фонда в иностранную валюту и финансовые активы, номинированные в иностранной валюте, перечень которых определен законодательством Российской Федерации.

В настоящее время Министерство финансов Российской Федерации управляет средствами Резервного фонда согласно второму способу, то есть путем размещения средств на валютных счетах в Центральном банке Российской Федерации. При этом согласно утвержденному Министерством финансов Российской Федерации порядку расчета и зачисления процентов, начисляемых на счета по учету средств Резервного фонда в иностранной валюте, Банк России уплачивает на остатки на указанных счетах проценты, эквивалентные доходности индексов, сформированных из долговых обязательств иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков, долговых обязательств международных финансовых организации, в том числе оформленных ценными бумагами, в которые могут размещаться средства Резервного фонда, требования к которым утверждены Правительством Российской Федерации.

Средства Резервного фонда могут использоваться на финансовое обеспечение нефтегазового трансферта и досрочное погашение государственного внешнего долга.

Использование средств Резервного фонда на формирование нефтегазового трансферта происходит в случае недостаточности для этих целей нефтегазовых доходов федерального бюджета, поступивших за соответствующий финансовый год.

Такое использование средств Резервного фонда в периоды неблагоприятной конъюнктуры мировых цен на энергоносители позволит проводить сбалансированную бюджетную политику, обеспечить стабильное социально-экономическое развитие страны, снизив его зависимость от колебаний на мировых товарно-сырьевых рынках.

Министерство финансов Российской Федерации в ходе исполнения федерального бюджета вправе использовать без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период средства Резервного фонда на финансовое обеспечение нефтегазового трансферта в случае недостаточности для его осуществления фактически поступивших в текущем финансовом году нефтегазовых доходов.

Предельный объем использования средств Резервного фонда для финансового обеспечения нефтегазового трансферта утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Использование средств Резервного фонда на досрочное погашение государственного внешнего долга Российской Федерации ориентировано на снижение долговой нагрузки федерального бюджета за счет незапланированных доходов федерального бюджета и экономию средств федерального бюджета за счет сокращения расходов на обслуживание долговых обязательств Российской Федерации.

**Фонд национального благосостояния**

Фонд национального благосостояния является частью средств федерального бюджета. Фонд призван стать частью устойчивого механизма пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации на длительную перспективу. Целями Фонда национального благосостояния являются обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Начиная с 2008 года нефтегазовые доходы учитываются отдельно от других доходов федерального бюджета. Нефтегазовые доходы федерального бюджета формируются за счет:

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);

- вывозных таможенных пошлин на нефть сырую;

- вывозных таможенных пошлин на газ природный;

- вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

Определенная часть указанных нефтегазовых доходов в виде нефтегазового трансферта ежегодно направляется на финансирование расходов федерального бюджета. Величина нефтегазового трансферта утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Объем нефтегазового трансферта установлен в процентах от прогнозируемого на соответствующий год объема валового внутреннего продукта:

- в 2008 году - 6,1 %;

- в 2009 году - 5,5 %;

- в 2010 году - 4,5 %;

- начиная с 2011 года и далее – 3,7 %.

После формирования нефтегазового трансферта в полном объеме нефтегазовые доходы поступают в Резервный фонд. Нормативная величина Резервного фонда утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в абсолютном размере, определенном исходя из 10 % прогнозируемого на соответствующий год объема валового внутреннего продукта. После наполнения Резервного фонда до указанного размера нефтегазовые доходы направляются в Фонд национального благосостояния.

Другим источником формирования Фонда национального благосостояния являются доходы от управления его средствами.

Средства нефтегазовых доходов федерального бюджета, Резервного фонда и Фонда национального благосостояния учитываются на отдельных счетах по учету средств федерального бюджета, открытых Федеральным казначейством в Центральном банке Российской Федерации.

Расчеты и перечисления средств в связи с формированием и использованием нефтегазовых доходов федерального бюджета, нефтегазового трансферта, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляются Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Средства Фонда национального благосостояния могут быть использованы только на софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан России и обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Объем средств Фонда национального благосостояния, направляемых на указанные цели, устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год и плановый период.

Порядок софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации определен в Федеральном законе от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений».

**Раздел 9. Обслуживание государственного долга**

*Экономическое содержание государственного долга. Формы долговых обязательств. Бюджетные расходы на обслуживание и погашение государственного долга. Управление государственным долгом.*

**Государственный и муниципальный долг**

Долги бюджетов разных уровней в силу особенностей заимствований, отличаются. Государственным долгом Российской федерации являются долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

Государственный долг РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом.

Государственный долг РФ в соответствии с бюджетной классификацией подразделяется на внешний долг и внутренний долг.

Внешний долг – это долговые обязательства Правительства РФ по займам, полученным от других государств, международных финансовых организаций, например от международного валютного фонда или Всемирного банка, от иностранных финансовых организаций.

Внутренний долг – долговые обязательства Правительства РФ, выраженные в валюте РФ, которые включают:

- долговые обязательства по кредитам, полученным Правительством РФ в российских финансовых организациях;

- долговые обязательства по государственным займам, осуществленным путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;

- обязательства по предоставленным Правительством РФ государственным гарантиям.

Сущность государственного займа заключается в том, что кредиторами государства выступают собственники ссудного капитала, добровольно дающие средства государству в ссуду.

Источником погашения государственных займов и уплаты процентов по ним являются средства, мобилизуемые государством в виде налогов.

Кредиторы получают доход в виде процентов.

Государственный долг субъекта Российской Федерации – совокупность долговых обязательств субъекта РФ. Данный государственный долг полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в собственности субъекта РФ имуществом.

В объем государственного долга субъекта включаются: основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъектов РФ, объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ, объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ.

Муниципальный долг – совокупность долговых обязательств муниципального образования. Структура долговых обязательств, включаемых в муниципальный долг, а также его обеспечение муниципальным имуществом аналогичны обязательствам субъекта РФ.

Информация о долговых обязательствах вносится соответствующими уполномоченными органами в Государственную долговую книгу, государственную долговую книгу субъекта РФ или муниципальную долговую книгу. В долговую книгу каждого уровня бюджетной системы вносятся сведения об объеме долговых обязательств по всем заимствованиям, о дате осуществления заимствований, формах обеспечения обязательств, об исполнении обязательств полностью или частично, а также другая информация, определяемая исполнительным органом соответствующего уровня.

Информация, внесенная в долговую книгу муниципального образования, передается органу, ведущему долговую книгу субъекта РФ. Информация, внесенная в долговую книгу субъекта РФ, направляется органу, ведущему долговую книгу Российской Федерации. Таким образом, федеральное правительство располагает информацией как о состоянии долга на отдельных территориях, так и в целом в Российской Федерации.

**Обслуживание государственного и муниципального долга**

Для успешного осуществления обслуживания государственного или муниципального долга ключевую роль играет политика заимствований. Предельный объем государственного (муниципального) долга и предельные объемы государственных заимствований регулируются Бюджетным кодексом.

Предельный объем государственного долга для каждого уровня бюджета устанавливается ежегодно при утверждении закона или нормативного акта о бюджете.

Предельный объем внешних заимствований для федерального уровня не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и платежам по государственному внешнему долгу. Иными словами занимать на внешнем финансовом рынке нельзя больше сумм, которые запланированы на выплаты по долгу. Порядок и размеры заимствований на внутреннем финансовом рынке устанавливаются ежегодно в федеральном законе о бюджете на очередной год.

Заимствования на внешнем и внутреннем рынке утверждаются в виде программы заимствований в законе о бюджете на очередной год.

Предельный объем государственного долга субъекта РФ и муниципального долга не должен превышать доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней.

Как уже неоднократно упоминалось, одним из основных источников финансирования государственного долга и дефицита бюджета являются государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг. На уровне субъектов РФ и муниципальном уровне такие займы представлены единичными случаями. На федеральном уровне этот инструмент используется достаточно широко.

Основными видами ценных бумаг, выпускаемых на федеральном уровне, являются государственные краткосрочные обязательства (ГКО) и облигации федерального займа (ОФЗ ).

ГКО – процентная ценная бумага, ставка доходности устанавливается в зависимости от срока обращения, срок обращения, как правило, не превышает года.

ОФЗ – именная купонная ценная бумага. Сроки платежей купонного дохода определяется в проспекте эмиссии.

**Раздел 10. Основы организации бюджетного процесса в Российской Федерации**

*Понятие бюджетного процесса, принципы его организации и стадии. Порядок составления, рассмотрения и утверждения проекта федерального бюджета. Составление, рассмотрение и утверждение территориальных и местных бюджетов.*

**Участники бюджетного процесса**

Организацию бюджетного процесса обеспечивает система органов, обладающих бюджетными полномочиями. Эта система включает финансовые органы, органы кредитно- денежного регулирования, органы государственного (муниципального) финансового контроля.

Структура федеральных финансовых органов определяется указом Президента Российской Федерации. В настоящее время финансовые органы представлены Министерством финансов РФ и подразделениями федерального казначейства (центральный аппарат, региональные и местные отделения). Органом денежно-кредитного регулирования является Центральный Банк России.

К органам государственного или муниципального контроля относятся: Счетная палата РФ, контрольные и финансовые органы исполнительной власти, контрольные органы законодательных органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления.

Круг участников бюджетного процесса значительно шире круга органов, обладающих бюджетными полномочиями.

Бюджетный кодекс РФ относит к участникам бюджетного процесса Президента Российской Федерации, Правительство РФ, органы законодательной (представительной) власти, органы исполнительной власти (высших должностных лиц субъектов РФ, глав местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы), органы кредитно-денежного регулирования, государственные внебюджетные фонды, органы государственного и муниципального контроля, главных распорядителей и распорядителей кредитов.

Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

Бюджетные полномочия перечисленных органов определяются Бюджетным кодексом РФ, законодательными и нормативными актами по вопросам бюджетов субъектов РФ и нормативными актами органов местного самоуправления.

Составление проектов бюджетов, исполнение бюджетов, подготовка отчетов об исполнении бюджетов находится в ведении исполнительных органов. Непосредственно данные вопросы подведомственны финансовым органам.

Рассмотрение проектов бюджетов, утверждение нормативных актов о бюджете, утверждение отчетов об исполнении бюджетов осуществляют законодательные (представительные) органы.

Президент Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов РФ, главы местного самоуправления наделены правом подписания законов (нормативных актов) о бюджете и правом возвращения проектов на доработку, если акты противоречат законодательству.

**Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов**

Составлению проектов бюджетов предшествует работа по подготовке прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов.

Кодекс предусматривает, что проекты бюджетов должны составляться с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов. Составление проектов бюджетов является исключительной прерогативой Правительства РФ, соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Непосредственно составление проектов бюджетов осуществляется Министерством финансов РФ, финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Необходимо подчеркнуть исключительную важность приведенной нормы, которая однозначно определяет, что никакой другой орган, кроме Правительства РФ и органов исполнительной власти других уровней, не вправе разрабатывать проекты бюджетов. Никаких альтернативных проектов от фракций, партий и иных групп быть не может.

Составление бюджета основывается на Бюджетном послании Президента РФ, прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории, основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год, прогнозе сводного баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год, плане развития государственного или муниципального сектора экономики на очередной финансовый год.

В проекте закона (решения) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета: общий объем доходов, общий объем расходов бюджета и дефицит бюджета, прогнозируемые доходы бюджета по группам , подгруппам, и статьям классификации доходов бюджета, нормативы отчислений от собственных доходов, передаваемых бюджета других уровней бюджетной системы РФ.

Законопроектом должны быть установлены расходы бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации, общий объем капитальных расходов и текущих расходов, расходы и доходы целевых бюджетных фондов, объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы, распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств, в соответствии с ведомственной классификацией.

Кроме того, в проекте закона (решения) должны быть определены параметры государственного (муниципального) долга, государственных (муниципальных) заимствований.

Составление проекта федерального бюджета Правительством РФ начинается не позднее, чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года.

Конкретный порядок и сроки подготовки документов и материалов федеральными органами исполнительной власти определяется Правительством РФ. Разработка и согласование федеральными органами исполнительной власти показателей проекта бюджета и предоставляемых с ним документов завершается не позднее 15 июля года, предшествующего очередному финансовому году.

С 15 июля до 15 августа Правительство рассматривает прогноз социально-экономического развития России на очередной год и уточненные параметры прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, проект федерального бюджета, другие документы к бюджету и утверждает проект федерального закона о федеральном бюджете для внесения его в Государственную Думу.

Порядок подготовки проектов бюджетов в субъектах РФ и муниципальных образований в основном повторяет этапы федерального уровня. Отличия наблюдаются преимущественно в сроках подготовки, которые несколько короче, а также имеются отличия в объеме и перечне предоставляемых документов.

Сроки предоставления проекта бюджета и документов к проекту в законодательный (представительный) орган определяется Бюджетным кодексом для федерального уровня или законами (решениями) других уровней бюджетной системы.

На федеральном уровне Правительство РФ должно внести проект федерального закона на очередной год в Государственную Думу не позднее 15 августа текущего года. Одновременно проект данного федерального закона вносится Президенту Российской Федерации.

Комитет по бюджету Думы дает заключение о соответствии представленных материалов требованиям законодательства (или не соответствии) и Совет Государственной Думы принимает законопроект для рассмотрения (или возвращает в Правительство РФ на доработку).

Закон о федеральном бюджете рассматривается в четырех чтениях.

Рассмотрение законопроекта в первом чтении должно пройти в течение 30 дней после внесения законопроекта в Государственную Думу.

При рассмотрении проекта **в первом чтении** обсуждается его концепция, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, а также основные характеристики федерального бюджета:

- доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов;

- 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 федерального бюджета, источники его покрытия; общий объем расходов федерального бюджета на очередной финансовый год.

При рассмотрении проекта в первом чтении Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады профильных комитетов Думы, а также доклад Председателя Счетной палаты и принимает решение о принятии в первом чтении или об отклонении законопроекта. В случае принятия утверждаются вышеперечисленные основные характеристики бюджета. В случае отклонения в первом чтении проекта федерального бюджета Государственная Дума может передать законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик, вернуть законопроект на доработку в Правительство РФ или поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

При передаче законопроекта в согласительную комиссию, в течение 10 дней указанная комиссия разрабатывает новый вариант основных характеристик бюджета, согласовывая эти характеристики с изменениями в законопроектах в области налогового законодательства, внесенных Правительством РФ вместе с законопроектом.

По окончанию работы согласительной комиссии проект вновь рассматривается Государственной Думой. В случае принятия проект переходит во второе чтение, а в случае повторного отклонения проекта в первом чтении Государственная Дума ставит вопрос о недоверии Правительству РФ.

В случае возвращения проекта на доработку в Правительство РФ, проект в течение 20 дней должен быть доработан Правительством с учетом предложений, изложенных в заключениях профильных комитетов Думы. Повторное рассмотрение законопроекта Думой осуществляется в течение 10 дней со дня повторного внесения. Если по результатам выражения недоверия Правительству РФ Президент Российской федерации отправит Правительство в отставку, вновь сформированное Правительство представляет новый проект федерального бюджета не позднее 30 дней после сформирования.

Следует отметить, что Президент Российской Федерации может не согласиться с решением Государственной Думы о недоверии Правительству РФ и в соответствии с Конституцией Российской Федерации может принять решение о роспуске Государственной Думы и о назначении новых выборов.

При таком варианте, а также когда бюджет не утвержден до начала финансового года вступает в действие механизм временного управления бюджетом. В этом случае исполнительные органы осуществляют расходование бюджетных средств в размере одной четвертой ассигнований предыдущего года в расчете на квартал, по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификации, при условии, что в предыдущем году средства на эти цели выделялись.

При рассмотрении бюджета **во втором чтении** утверждаются расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации и размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Государственная Дума рассматривает законопроект во втором чтении в течение 15 дней после принятия в его первом чтении. В ходе рассмотрения проекта во втором чтении рассматриваются внесенные субъектами права законодательной инициативы поправки по разделам функциональной классификации. Если проект принимается во втором чтении, он переходит для подготовки к третьему чтению, если отклоняется , то он передается в согласительную с комиссию.

При рассмотрении **в третьем чтении** утверждаются расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации и главным распорядителям средств по всем четырем уровням функциональной классификации расходов, распределение средств фонда финансовой поддержки субъектов РФ, расходы федерального бюджета на целевые программы, расходы на федеральную адресную инвестиционную программу, программы представления государственных гарантий, программы государственных заимствований.

К третьему чтению направляется наибольшее число поправок, поскольку затрагиваются интересы конкретных бюджетополучателей.

Государственная Дума рассматривает проект в третьем чтении в течение 25 дней после принятия во втором чтении.

Государственная Дума рассматривает проект закона о федеральном бюджете в **четвертом** чтении в течение 15 дней со дня принятия в третьем. При рассмотрении законопроекта в четвертом чтении он голосуется в целом. Внесение поправок не допускается.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете передается на рассмотрении Совета Федерации, который в течение 14 дней со дня представления государственной Думой выносит решение об одобрении закона в целом. Одобренный Советом Федерации закон направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

В случае отклонения Советом Федерации закона о бюджете он направляется в согласительную комиссию для преодоления разногласий.

После чего Государственная Дума рассматривает согласованный вариант в одном чтении.

В случае отклонения закона Президентом Российской Федерации, закон передается в согласительную комиссию, в состав которой включается представитель Президента РФ. Дальнейшее рассмотрение аналогично, изложенному выше.

На уровне субъектов Российской Федерации бюджеты рассматриваются в четырех или трех чтениях. В субъекте, который мы рассматриваем в качестве примера, бюджет рассматривается в трех чтениях.

В первом чтении рассматривается концепция бюджета, прогноз социально-экономического развития, основные направления бюджетной и налоговой политики, доходы по группам, статьям и подстатьям классификации доходов, ставки налогов, утверждаемых законодательным органом, нормативы отчислений от регулирующих доходов в местные бюджеты, общий объем расходов бюджета субъекта РФ, объем дефицита и источники его покрытия.

Результатом рассмотрения в первом чтении может быть принятие, возвращение на доработку или отклонение. В случае принятия в первом чтении создается согласительная комиссия из представителей законодательного и исполнительного органов, которая рассматривает внесенные поправки и готовит проект ко второму чтению.

На уровне субъекта, как правило, не предусматриваются меры, связанные с отставкой органов исполнительной власти. Уточнение показателей осуществляется путем проведения согласительных процедур.

Во втором чтении рассматривается распределение расходов по разделам функциональной классификации, объем сумм дотаций и их распределение по бюджетам муниципальных образований, расходы по распорядителям кредитов, расходы на финансирование целевых программ и целевой инвестиционной программы. В третьем чтении проект рассматривается в целом, поправки не допускаются. После принятия в третьем чтении проект направляется для подписания и обнародования главе Администрации (Президенту) субъекта РФ, который может возвратить проект в законодательный орган с соответствующей мотивировкой.

Законодательный орган может согласиться с замечаниями или преодолеть вето большинством в две трети голосов от численности депутатов законодательного органа.

Местные бюджеты рассматриваются в двух или трех чтениях в соответствии с местным документом о бюджетном процессе. При рассмотрении в первом чтении рассматривается прогноз социально- экономического развития, объем доходов по группам, статьям и подстатьям, общий объем расходов, дефицит и источники его покрытия.

После принятия в первом чтении может создаваться согласительная комиссия, которая рассматривает поступившие поправки и готовит проект ко второму чтению.

Во втором чтении утверждается распределение расходов по разделам функциональной классификации, по главным распорядителям и распорядителям бюджетных средств, на целевые программы и на инвестиционную программу. Во втором чтении бюджет может приниматься и в целом.

После утверждения в целом, решение о бюджете направляется для подписания и обнародования главе местного самоуправления, который также как и глава исполнительной власти субъекта может возвращать акт на доработку. Дальнейшая процедура аналогична описанной выше для субъекта РФ.

**Исполнение бюджетов**

Исполнение бюджетов начинается с началом финансового года и осуществляется уполномоченными органами на основе бюджетной росписи.

Органами, уполномоченными осуществлять исполнение бюджета на федеральном уровне, является Правительство РФ, Министерство финансов и главные распорядители кредитов – министерства, государственные комитеты, федеральные службы и другие федеральные органы исполнительной власти в соответствии с ведомственной классификацией расходов.

На уровне субъектов исполнение осуществляют Администрации (Правительства), финансовые управления (министерства финансов), главные распорядители кредитов в соответствии с ведомственной классификацией расходов.

На муниципальном уровне схема примерно такая же, как и на уровне субъекта, имеются отличия в названиях органов и распорядителях кредитов.

После утверждения бюджета главные распорядители кредитов на основании утвержденных сумм по отраслям и распорядителям кредитов в течение 10 дней составляют в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетную роспись по распорядителям и получателям бюджетных средств, с поквартальной разбивкой ассигнований.

*Бюджетная роспись* – это сводное распределение средств получателям с распределением по разделам экономической классификации расходов.

Напомним, что экономическая классификация включает текущие расходы код 100000, капитальные расходы - 200000, предоставление бюджетных кредитов – 300000.

На основании бюджетной росписи главных распорядителей u1082 кредитов финансовый орган составляет сводную бюджетную роспись, которая должна быть утверждена руководителем финансового органа в течение 15 дней после утверждения бюджета. Не позднее 17 дней после утверждения бюджета сводная бюджетная роспись должна быть направлена в Правительство или соответствующий орган субъекта РФ или местного самоуправления.

Для сведения сводная бюджетная роспись направляется в законодательный (представительный) орган и Счетную палату или соответствующий контрольный орган других уровней бюджетной системы.

Столь жесткие сроки установлены, чтобы иметь возможность начинать новый финансовый год с необходимыми документами.

Исполнение бюджета предусмотрено по доходам и расходам.

*Исполнение по доходам* предусматривает:

- перечисление и зачисление доходов на единые счета бюджета;

- распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;

- возврат излишне начисленных сумм;

- учет доходов и составление отчетов.

Общая схема этого процесса выглядит следующим образом. Налогоплательщики перечисляют платежи на счета отделения федерального казначейства в субъекте РФ. Казначейство распределяет поступившие средства по уровням бюджетов с учетом действующих норм налогового законодательства.

*Исполнение бюджета по расходам* осуществляется в пределах фактического наличия бюджетных средств на счетах с соблюдением процедуры санкционирования и финансирования.

Этап санкционирования включает составление и утверждение бюджетной росписи, и утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям. Этап также включает утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей кредитов.

*Бюджетные обязательства*, признанная органом исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета, возникшая в соответствии с законом (нормативным актом) о бюджете и сводной бюджетной росписью.

*Лимиты бюджетных обязательств* - объем обязательств на период не более трех месяцев, как правило, на квартал.

Получатели средств бюджета получают разрешение – санкцию на проведение расходов, о финансовый орган обязуется его исполнить.

С учетом складывающейся ситуации, при неравномерном распределении расходов по кварталам, из-за изменения тарифов в течение года, до внесения поправок в бюджет, возможно проведение передвижение части кредитов с последующих периодов для обеспечения текущего финансирования. Внесение изменений в бюджет производится в ходе его исполнения в случае увеличения или уменьшения доходов, а также в случаях необходимости увеличения расходов.

**Особенности кассового исполнения бюджетов**

Существуют две основные схемы организации финансирования расходов бюджетополучателей.

Согласно первой схемы, финансовые органы в соответствии с бюджетной росписью и лимитами бюджетных обязательств перечисляют средства главным распорядителям и распорядителям кредитов средства, Распорядители средств перечисляют средства получателям, которые осуществляют расходы в соответствии со сметой, самостоятельно определяя первоочередность финансирования.

Контроль расходования средств финансовые органы проводят в виде последующих плановых или тематических проверок.

В условиях высокого уровня дефицита и неравномерности поступления средств, а также в силу разного понимания приоритетов у руководителей при такой схеме финансирования возможно возникновение различного рода осложнений. Например, финансовые органы, перечисляя средства исходили из того, что на первой неделе месяца учреждения отрасли рассчитаются за электроэнергию, а руководители отрасли перечислили средства за водоснабжение. Через неделю, руководители исполнительного органа получили предупреждение о возможном отключении от электроэнергии, с последующими проблемами. Кроме того, такая схема не исключает нецелевого использования бюджетных средств.

Вторая схема, получавшая название кассового исполнения бюджета предполагает, что распорядители и получатели бюджетных средств на основе заявок готовят счета на оплату конкретного вида расходов и финансовые органы осуществляют перечисление средств на конкретные нужды – на оплату электроэнергии, проведенные ремонтов или на заработную плату. 100

Контроль использования средств в этом случае осуществляется более эффективно. Возможность нецелевого использования средств при этой схеме серьезно затруднено, что повышает эффективность использования средств.

Кассовое исполнение федерального бюджета осуществляется через органы федерального казначейства в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Кассовое исполнение бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов могут осуществлять как финансовые органы, так и по договору, органы федерального казначейства.

Для субъектов РФ, имеющих высокий уровень дотаций из федерального бюджета, кассовое исполнение бюджетов через органы федерального казначейства, является обязательным.

**Раздел 11. Государственный и муниципальный бюджетно-финансовый контроль**

*Понятие, назначение и виды бюджетного контроля. Формы и методы бюджетного контроля. Государственные органы, осуществляющие бюджетно-финансовый контроль.*

Контроль за исполнением бюджета осуществляется законодательными (представительными) и исполнительными органами.

*Контроль представительного органа* предполагает:

1. Право соответствующих представительных органов на получение оперативной информации об исполнении бюджета.

2. Право на утверждение или не утверждение отчета об исполнении бюджета.

3. Право вынесения оценки деятельности исполнительного органа по исполнению бюджета.

4. Право на создание собственного контрольно-счетного органа.

Оперативная информация об исполнении бюджета – ежемесячные справки и квартальные отчеты могут рассматриваться представительным органом без утверждения и являются основой для внесения поправок в бюджет в ходе его исполнения.

По итогам финансового года представительный орган рассматривает отчет исполнительного органа об исполнении бюджета. Рассмотрению отчета должна предшествовать документальная проверка уполномоченного органа (или аудиторской организации) и соответствующее заключение по разделам функциональной классификации и главным распорядителям кредитов по целевому использованию средств бюджета.

При утверждении (не утверждении) отчета об исполнении бюджета представительный орган вправе выносить оценку исполнения бюджета. Например, признать исполнение бюджета соответствующей администрацией удовлетворительным и отметить направления или разделы, по которым необходимо разработка мер, направленных на повышение качества бюджетного процесса.

При выявлении в ходе проверки исполнения (аудита) нарушений законодательства представительный орган может признать исполнение бюджета неудовлетворительным и в зависимости от характера выявленных нарушений и обратиться в прокуратуру с просьбой о принятии мер прокурорского реагирования.

*Контроль исполнительного органа* складывается из оперативного, текущего и последующего.

1. Оперативный контроль – постоянный, ежедневный, декадный, месячный контроль за поступлением доходов и отслеживанием финансирования неотложных мер. В силу высокого уровня дефицита в значительном числе бюджетов субъектов РФ и особенно местных бюджетов, распределение средств осуществляется в оперативном режиме, в соответствии с заключенными соглашениями по оплате расходов, связанных с жизнеобеспечением (энергоснабжение, обеспечение водой и т.д.).

2. Текущий контроль – проведение проверок в ходе исполнения бюджета, включая тематические проверки, проводимые финансовыми органами и составление промежуточных отчетов, на основании которых осуществляется внесение изменений в бюджет.

3. Последующий контроль – проверки исполнения бюджета, осуществляемые финансовым органом исполнительной власти или независимым аудитором перед составлением отчета. По результатам контроля исполнительный орган вправе применять меры дисциплинарного характера к нарушителям или передавать материалы в правоохранительные органы в случае выявления нецелевого использования средств бюджета.

Введение кассового исполнения бюджета значительно сокращает нецелевое использование средств.

**Ответственность за нарушение бюджетного законодательства.**

Неисполнение или ненадлежащее исполнение установленного Бюджетным кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней признается нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения.

Меры, применяемые к нарушителям включают:

1. Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

2. Блокировку расходов.

3. Изъятие бюджетных средств.

4. Приостановление операций по счетам в кредитных организациях.

5. Наложение штрафов.

6. Начисление пени.

На федеральном уровне полномочиями по применению мер принуждения являются органы федерального казначейства.

Органы федерального казначейства обладают правом по применению мер принуждения и на уровне субъектов РФ, если они осуществляют кассовое исполнение бюджетов субъектов РФ

Если органы федерального казначейства не осуществляют исполнение региональных и местных бюджетов, то правом применения мер принуждения обладают соответствующие региональные или местные финансовые органы.

Непосредственно правом применения мер принуждения наделены руководители финансовых органов и их заместители. Эти руководители в соответствии с законодательством могут применять как меры принуждения, связанные с бюджетным процессом, та и меры, связанные с вынесением предупреждений должностным лицам о нарушении бюджетного законодательства. Кроме того, руководители финансовых органов и их заместители, имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях.

Протоколы об административных правонарушениях являются основанием для наложения штрафов на должностных и юридических лиц.

Основаниями применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства являются:

- неисполнение закона (решения) о бюджете;

- нецелевое использование бюджетных средств;

- неперечисление, неполное или несвоевременное перечисление

бюджетных средств бюджетополучателям;

- несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей;

- несвоевременное предоставление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;

- несвоевременное доведение до бюджетополучателей уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств;

- несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете;

- несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета;

- несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об их исполнении;

- отказ или несвоевременное подтверждение о принятых бюджетных обязательствах;

- финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись или в размерах, превышающих суммы, предусмотренные в бюджетной росписи;

- несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга;

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

Определение Бюджетного кодекса предусматривает нарушения на всех этапах бюджетного процесса, однако основания для применения мер принуждения и ответственности предусмотрены только к стадии исполнения бюджета.