

**Н.И. КУЛИКОВ,
Л.Н. ЧАЙНИКОВА,
Е.Ю. БАБЕНКО**

СОВРЕМЕННАЯ БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ

◆ ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ ◆

Министерство образования и науки Российской Федерации
ГОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет»

**Н.И. КУЛИКОВ, Л.Н. ЧАЙНИКОВА,
Е.Ю. БАБЕНКО**

СОВРЕМЕННАЯ БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ

*Утверждено Ученым советом ТГТУ
в качестве учебного пособия для студентов специальности 080105
«Финансы и кредит»*



Тамбов
Издательство ТГТУ
2007

УДК 336.143(075)
ББК У(9)261.3я73
К903

Рецензенты:

Доктор экономических наук,
профессор Тамбовского государственного технического университета, директор института «Экономика и управление
производствами»
Б.И. Герасимов

Доктор экономических наук, профессор,
заведующая кафедрой «Бухгалтерский учет, анализ и аудит»
Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина
В.В. Смагина

Куликов, Н.И.

К903 Современная бюджетная система России : учеб. пособие /
Н.И. Куликов, Л.Н. Чайникова, Е.Ю. Бабенко. – Тамбов : Изд-во
Тамб. гос. техн. ун-та, 2007. – 104 с. – 100 экз. – ISBN 5-8265-0600-8
(978-5-8265-0600-4).

Раскрыты экономические основы и значение бюджета, его роль в экономике страны. Значительное место отведено рассмотрению характеристик доходов и расходов бюджета. Приведена динамика структуры данных показателей федерального, регионального (на примере Тамбовской области) и местного (на примере г. Тамбова) бюджетов. Рассмотрены процедура бюджетного процесса, а также основы внебюджетных фондов. Особое внимание уделено проводимой бюджетной реформе в России.

Предназначено для преподавателей, аспирантов и студентов экономических специальностей при изучении цикла специальных дисциплин («Бюджетная система РФ», «Финансы»).

УДК 336.143(075)

ББК У(9)261.3я73

ISBN 5-8265-0600-8
(978-5-8265-0600-4)

© ГОУ ВПО «Тамбовский государственный
технический университет» (ТГТУ), 2007

Учебное издание

КУЛИКОВ Николай Иванович,
ЧАЙНИКОВА Лилия Николаевна,
БАБЕНКО Елена Юрьевна

СОВРЕМЕННАЯ БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ

Учебное пособие

Редактор Т.М. Глинкина
Компьютерное макетирование Т.Ю. Зотовой

Подписано в печать 22.05.2007
Формат 60×84/16. 6,04 усл. печ. л. Тираж 100 экз. Заказ № 361

Издательско-полиграфический центр ТГТУ
392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

ВВЕДЕНИЕ

Финансовая система – это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих частей, звеньев, элементов, непосредственно участвующих в финансовой деятельности и способствующих ее осуществлению. Данная система состоит из финансовых институтов (организации, учреждения, осуществляющие и регулирующие финансовую деятельность, министерство финансов, казначейство, центральный банк, налоговая инспекция, фондовые и валютные биржи, финансово-кредитные учреждения) и финансовых инструментов, создающих необходимые условия протекания финансовых процессов [1].

Основу финансовой деятельности государства составляет бюджет, состояние которого может отражать как успехи, так и провалы государственной политики. Переход к рыночным методам управления экономикой обусловил коренное реформирование финансовой системы, в том числе бюджетной системы России.

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. Различия в государственном устройстве стран, в бюджетных правах разных уровней власти обуславливают наличие разных видов бюджетных систем. Бюджетная система России является трехуровневой и включает: на первом уровне – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; на втором уровне – бюджеты субъектов Федерации и бюджеты территориальных внебюджетных фондов; на третьем уровне – местные бюджеты.

В демократических государствах, характеризующихся рыночными методами хозяйствования, бюджетные системы могут различаться степенью самостоятельности каждого бюджета, входящего в бюджетную систему страны. В зависимости от этого различают бюджетные системы американского и западно-европейского типа. В первых самостоятельность каждого бюджета доведена до логического завершения, так как бюджеты внутри системы американского типа являются не только самостоятельными, но и автономными. В них полностью реализуется принцип «один налог – один бюджет». В бюджетных системах западно-европейского типа самостоятельность каждого бюджета органично сочетается с возможностью получения органами власти 2-го и 3-го уровней стабильной финансовой помощи из других бюджетов при наличии резких колебаний в социальной обеспеченности граждан на территории страны. В таких бюджетных системах используют методы бюджетного выравнивания социальной обеспеченности граждан разных территорий, что обусловлено социально-ориентированной моделью экономики [1].

Современная бюджетная система России относится к западно-европейскому типу и находится в стадии совершенствования, при реализации которой отрабатывается законодательный механизм перераспределения компетенций между федеральным и территориальными уровнями власти, органами местного самоуправления. В связи с этим в данном учебном пособии уделено значительное внимание проводимой бюджетной реформе 2001 – 2008 гг., суть которой заключается в переходе от управления затратами к управлению результатами.

Направленность на достижение сбалансированности государственных финансов в среднесрочной перспективе, превышение доходов бюджета над расходами предполагает больше половины ожидаемого профицита использовать на формирование финансового резерва, т.е. резервного бюджетного фонда стабилизационного характера. Нормальное функционирование данного фонда повысит устойчивость бюджетной системы в целом, так как зависимость доходной части бюджета от ситуации на мировых рынках не должна кардинально влиять на уровень расходов бюджета. Поэтому в учебном пособии авторами рассмотрен вопрос формирования Стабилизационного фонда и направления его использования

Дисциплина «Бюджетная система РФ» занимает важное место в подготовке кадров по специальности «Финансы и кредит». Данное учебное пособие позволит студентам закрепить теоретические знания, полученные при изучении названного курса, а также ознакомиться с актуальными проблемами в бюджетной системе на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

1. СОДЕРЖАНИЕ БЮДЖЕТА И ЕГО ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

1.1. Сущность и экономическое значение государственного бюджета

Финансовые отношения, складывающиеся у государства с предприятиями, организациями, учреждениями и населением, называются бюджетными. Специфика этих отношений как части финансовых состоит в том, что¹:

1. Возникают в распределительном процессе, непременным участником которого является государство;
2. Связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения общегосударственных потребностей.

В процессе функционирования бюджетные отношения получают соответствующее им материально-вещественное воплощение, они материализуются (овеществляются) в бюджетном фонде страны, имеющем сложную организационную структуру. Величина бюджетного фонда отражает степень централизации финансовых ресурсов в руках государства и зависит от ряда факторов:

- уровня развития страны;
- методов хозяйствования на предприятиях, организациях, учреждениях;
- решаемых обществом экономических и социальных задач;
- масштабов намечаемых структурных сдвигов в народнохозяйственных пропорциях и т.п.

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса «бюджет – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций органов государственной власти и местного самоуправления»².

При изучении сущности бюджета следует обратить внимание на применение термина «бюджет» в экономической литературе. Он одновременно используется для обозначения различных по своей природе определяемых объектов: «форма

¹ Бюджетная система Российской Федерации : учебник / М.В. Романовский и др. ; под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М. : Юрайт, 1999.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации. Официальный текст. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА. – М., 1999. – 224 с.

образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов власти»³, «основной централизованный фонд денежных средств»⁴, «...совокупность ... денежных отношений, ... как основной финансовый план, ... как важнейший финансовый регулятор»⁵. На рис. 1 приведена аналогия между терминами.



РИС. 1. АНАЛОГИЯ МЕЖДУ ТЕРМИНАМИ «ФИНАНСЫ» И «БЮДЖЕТ»

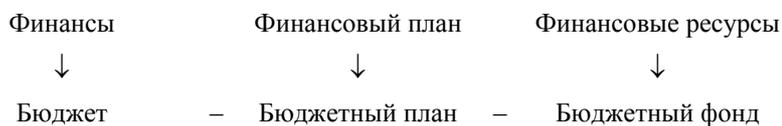


Рис. 2. Взаимосвязь между понятиями и терминами

По мнению М.В. Романовского, правильнее было бы называть документ «бюджетным планом», в котором бюджет, как система денежных отношений, выражен количественно (суммарно). Иными словами, составляется, рассматривается, утверждается и исполняется бюджетный план – основной финансовый документ страны. В процессе исполнения «бюджетного плана» образуется и используется «бюджетный фонд» – основной государственный централизованный денежный фонд. Соблюдение единого методологического подхода к терминологии можно проиллюстрировать следующим образом. На рис. 2 трем понятиям соответствуют три термина⁶.

1.2. Функции бюджета и его роль в социально-экономических процессах

Сущность любой экономической категории, в том числе и бюджета, проявляется в ее функциях. Бюджету присущи функции финансов:

1. Распределительная:
 - образование бюджетного фонда (бюджетные доходы);
 - использование бюджетного фонда (бюджетные расходы).
2. Контрольная.

Содержание распределительной функции бюджета определяется процессами перераспределения финансовых ресурсов между разными подразделениями общественного производства. Ни одно из других звеньев финансов не осуществляет такого многовидового (межотраслевого, межтерриториального и т.д.) и многоуровневого (федеральный, республиканский, краевой, городской и т.д.) перераспределения средств как бюджет.

Сфера действия распределительной функции определяется тем, что в отношении с бюджетом вступают почти все участники общественного производства. Основным объектом бюджетного перераспределения является чистый доход.

Контрольная функция заключается в том, что бюджетный фонд – через формирование и использование фонда денежных средств государства – отображает экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики. Благодаря этому свойству бюджетный фонд может «сигнализировать» о том, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей и т.д. Основу контрольной функции составляет движение бюджетных ресурсов, отражаемое в соответствующих показателях бюджетных поступлений и расходных назначений.

³ Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР : закон РСФСР от 10.10.91 г. № 1734-1.

⁴ Основы теории финансов / под ред. Л.А. Дробозиной. – М. : Банки и Биржи ; ЮНИТИ, 1995.

⁵ Финансы и кредит / под ред. А.Ю. Казака. – Екатеринбург, 1994.

⁶ Бюджетная система Российской Федерации : учебник / М.В. Романовский и др. ; под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М. : Юрайт, 1999.

Бюджет играет важную экономическую, социальную и политическую роль в воспроизводственном процессе. Используя средства бюджетного фонда на финансирование наиболее прогрессивных, приоритетных отраслей народного хозяйства, бюджет играет большую роль в перераспределении национального дохода между отраслями (рис. 3)⁷.

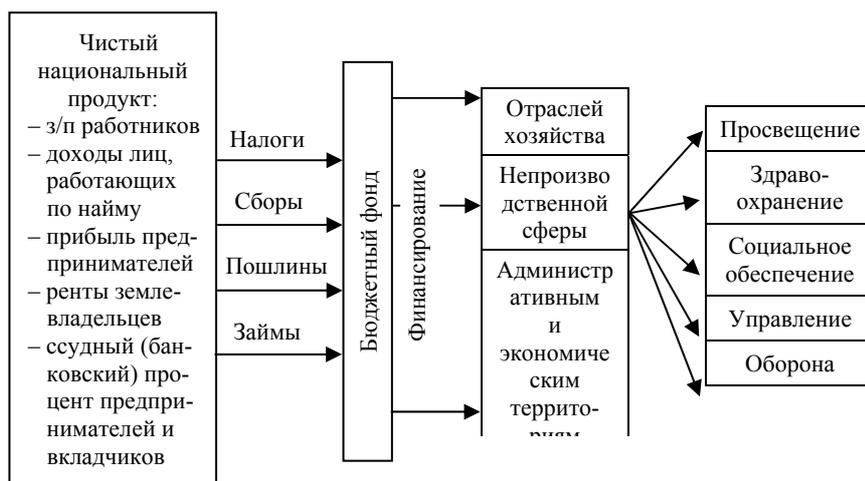


Рис. 3. Роль бюджета в перераспределении валового национального продукта

1.3. История бюджетов

Корни современной бюджетной системы России следует искать в истории СССР. Бюджетная система СССР просуществовала более шестидесяти лет. За это время она прошла несколько этапов развития. После установления Советской власти в России первые полугодовые и годовые бюджеты составлялись как единые. Такая централизация бюджетной системы была вызвана крайне тяжелой экономической и политической ситуацией в стране. Порядок составления единого бюджета сохранился и после объединения советских республик [2].

Образование в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик послужило основанием для создания новой бюджетной системы государства. В нее вошла широко разветвленная сеть бюджетов местных Советов, которая была наделена собственными источниками доходов, получала надбавки, дотации на покрытие разницы в доходах и расходах, а также субвенции при долевом участии собственных средств. Организация различных видов бюджетов и порядок их составления регулировались законодательными актами государства.

Бюджетное устройство, состоящее из союзного бюджета, финансирующего общегосударственные потребности, бюджетов союзных республик и местных бюджетов, зафиксированное в первой Конституции СССР 1924 г., было коренным образом изменено только в 1991 г. Особое значение в тот период имели взаимоотношения между союзным бюджетом и бюджетами союзных республик. Не все союзные республики располагали достаточными для сбалансирования их бюджетов источниками доходов, поэтому бюджетное законодательство было пересмотрено в целях устойчивого закрепления за союзными республиками доходных источников, достаточных для того, чтобы обеспечить необходимыми средствами все расходы бюджетов союзных республик.

Основными доходными источниками государственного бюджета того периода были поступления от общественного хозяйства и привлеченные средства населения, которые поступали через систему налогообложения и покупку займов. По итогам выполнения первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР 74,9 % всех доходов единого финансового плана составили средства общественного хозяйства, привлеченные средства населения – 17,9 % и прочие доходы – 7,2 %.

Понятие «единый финансовый план», в отличие от государственного бюджета, охватывало все денежные накопления общественного хозяйства (прибыль, налог с оборота, начисления на заработную плату, амортизация), привлеченные средства населения (налоги, займы, паи, вклады в сберкассы и т.д.) и все расходы: на капитальные вложения, на прирост оборотных средств в производстве и обращении, на культуру и управление.

Основными статьями расходов бюджета были расходы на народное хозяйство и социально-культурные мероприятия. Эта тенденция в развитии расходов бюджета сохранилась и в дальнейшем. Всего за первую пятилетку через бюджетную систему СССР было мобилизовано и перераспределено 82,8 млрд. р., или 69 % всех ресурсов единого финансового плана. Остальная часть ресурсов частично перераспределена через кредитную систему, но в основной массе непосредственно распределялась между отдельными отраслями народного хозяйства.

Крупным мероприятием в перестройке финансовой работы была налоговая реформа 1930 г., которая привела к изменению системы платежей предприятий в бюджет и введению двухканальной системы изъятия: отчислений от прибыли и налога с оборота, в котором было объединено множество налогов и сборов. Платежи, объединенные в налог с оборота, давали бюджету к 1930 г. 61,6 % всех доходов, в том числе акцизы – 29,0 % и промысловый налог – 21,5 %.

Одновременно с налоговой проводилась кредитная реформа и перестройка управления промышленностью, которые сопровождалась максимальной концентрацией прибыли в бюджете. В 1930 г. норма отчислений от прибыли в бюджет была определена в 81 %, а для отдельных отраслей и предприятий ВСНХ и Наркомфин имели право эту норму увеличить.

В 1932 г. общие нормы распределения прибыли были устранены: вся плановая прибыль могла быть изъята в бюджет, за предприятием закреплялась лишь часть сверхплановой прибыли. Материальное поощрение работников стало возможным за

⁷ Бюджетная система Российской Федерации : учебник / М.В. Романовский и др. ; под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М. : Юрайт, 1999.

счет экономии расходов и не могло превышать 1 % фонда заработной платы, прибыль в основной своей массе перестала быть источником материального стимулирования социального и технического развития предприятия. Доходы государственного бюджета за 1933 – 1937 гг. характеризуют данные табл. 1 [2]:

1. Структура государственного бюджета 1933 – 1937 гг.

Наименование дохода	Всего, млн. р.	В % к итогу
Всего доходов, в том числе:	383 536,1	100,0
Налог с оборота	258 418,1	67,4
Отчисления от прибыли	24 260,9	6,3
Подходный налог и другие налоги с предприятий и организаций	7 185,9	1,9
Налоги и сборы с населения	18 274,3	4,8
Государственные займы	24 349,0	6,4
Средства госсостраха	32 446,1	8,5
Прочие доходы	18 603,8	4,7

В годы третьей пятилетки в действующую систему взимания налога с оборота был внесен ряд упрощений и изменений. Было сокращено количество ставок налога с оборота, отменены бюджетные наценки и бюджетные разницы по некоторым промышленным товарам, но, несмотря на это, поступления от налога с оборота на долгие годы стали основным доходным источником государственного бюджета.

Формирование бюджетной системы СССР завершилось в 1938 г., когда местные бюджеты и бюджет социального страхования были официально включены в состав единого государственного бюджета. Расширение функций местных советов и их бюджетных прав сопровождалось неуклонным ростом расходов. Государственные расходы, т.е. расходы по союзному, республиканским и местным бюджетам на просвещение, здравоохранение, физкультуру и социальное обеспечение, а также расходы по государственному социальному страхованию увеличились за вторую пятилетку в 3,7 раза: с 8,3 млрд. р. в 1932 г. до 30,8 млрд. р. в 1937 г.

Основная доля расходной части государственного бюджета направлялась на финансирование народного хозяйства, главным образом на капитальные вложения в новые основные фонды, финансовую помощь колхозам, социально-культурные мероприятия, оборону. Доля расходов на управление несколько сократилась, а расходы на военные нужды устойчиво росли и составили в 1940 г. 56,8 млрд. р., или 32,6 % всех расходов госбюджета СССР. Через государственный бюджет перераспределялось свыше 60 % всех финансовых ресурсов государства. Правительство последовательно проводило политику централизованного управления и планирования народного хозяйства, что отрицательно сказалось на формировании хозяйственного механизма и развитии товарно-денежных отношений. Некоторые негативные черты финансовой системы, сложившейся в 1930-х гг., сохранились до начала 1990-х гг., мешая развитию самостоятельности и инициативы предприятий.

В годы Великой Отечественной войны в финансовой системе принципиальных изменений не произошло. Отдельные изменения были внесены в финансовую политику, что было неизбежно, так как перед финансовой системой СССР стояли задачи [2]:

- максимальной мобилизации финансовых ресурсов страны для полного и бесперебойного финансирования потребностей фронта в вооружении, боеприпасах, снаряжении, продовольствии, денежном довольствии личного состава;
- обеспечения бесперебойного финансирования нужд тыла, связанных с расширением производства военной продукции;
- одновременного обеспечения потребностей социально-культурного характера;
- осуществления строгого, жесткого контроля за производством, распределением и использованием материальных, трудовых и финансовых ресурсов.

Решение этих задач вызвало усиление централизации финансовых ресурсов государства, через финансово-кредитную систему производилось перераспределение национального дохода в пользу военных расходов. На нужды войны были мобилизованы свободные финансовые ресурсы промышленности, торговли, банков, долгосрочных вложений.

По мере восстановления и развития производства доходы бюджета от народного хозяйства стали постепенно возрастать, и в 1945 г. поступления от налога с оборота и отчислений от прибыли составили почти половину всех доходов государственного бюджета. Во время войны были введены новые налоги, пересмотрены и изменены существующие. Рост налоговых поступлений в начале войны был обеспечен за счет введенной в 1941 г. 100 %-ной надбавки к сельскохозяйственному и подоходному налогам. С введением в 1942 г. военного налога эта надбавка была отменена. В основу военного налога был положен принцип подушного обложения, что позволило увеличить контингент плательщиков за счет лиц, ранее не являвшихся плательщиками налогов. За период 1942 – 1945 гг. поступления военного налога в бюджет составили свыше 72 млрд. р., что сыграло важную роль в финансировании военных расходов и в изъятии денежной массы из обращения. Был также введен налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан. Этот налог, введенный в конце 1941 г., был предназначен для покрытия государственных расходов на оказание помощи одиноким и многодетным матерям, а также на содержание и воспитание детей, родители которых погибли во время войны. С 1944 г. этот налог стали уплачивать граждане, имевшие одного или двоих детей. Были внесены серьезные изменения в действующие налоги [2]:

- пересмотрены ставки сельскохозяйственного налога;
- усилена дифференциация ставок подоходного налога, изменен порядок его взимания;
- отменен культсбор.

Часть средств для ведения военных действий была получена в виде добровольных взносов населения, государственных внутренних займов, доходов от денежно-вещевых лотерей. За годы войны эти поступления составили около одной четверти всех бюджетных ресурсов. С первых дней войны был создан Фонд обороны страны, в котором концентрировались добровольные денежные и материальные взносы населения для нужд фронта.

Существенным доходным источником государственного бюджета были поступления от государственных займов и денежно-вещевых лотерей. В течение войны состоялись 123 тиража выигрышей по государственным займам и проведены 4 денежно-вещевых лотереи. Только на средства, полученные от реализации государственных займов и денежно-вещевых лотерей, страна могла вести войну примерно в течение 222 дней.

2. Расходы Государственного бюджета СССР за 1940 – 50 гг.

Расходы, млрд. р.	1940 г.	1945 г.	1946 г.	1950 г.
Всего расходов, в том числе:	174,4	298,6	3.07,5	413,2
Народное хозяйство	58,3	74,4	106,2	157,6
Социально-культурные мероприятия	40,9	62,7	80,0	116,7
Оборона	56,8	128,2	73,6	82,8
Содержание органов государственного управления	6,8	9,2	11,8	13,9

Благодаря всем указанным поступлениям удалось обеспечить своевременное и бесперебойное финансирование военных расходов: затрат, связанных с перестройкой работы отраслей народного хозяйства в условиях войны, перебазированием значительной части экономического потенциала страны на Восток, а впоследствии с восстановлением разрушенных предприятий на освобожденной территории.

В послевоенные годы государственный бюджет был подчинен решению важнейшей задачи – ликвидации последствий войны и восстановлению разрушенного хозяйства страны. Наибольшая доля государственных расходов направлялась на капитальные вложения в промышленность и жилищный фонд и на увеличение оборотных средств предприятий. Кроме того, средства направлялись на дальнейшее укрепление оборонной мощи страны, на увеличение государственных резервов и запасов, на социально-культурные мероприятия.

Данные табл. 2 показывают, что расходы государственного бюджета за 1950 г. увеличились в 2,4 раза по сравнению с 1940 г., в том числе на народное хозяйство – более чем в 2 раза [2].

Рост поступлений в бюджет в виде налога с оборота и отчислений от прибыли восстановленных промышленных предприятий позволил несколько снизить поступления от налогов с населения. С 1 января 1946 г. был отменен военный налог, с сентября того же года повышен необлагаемый минимум для рабочих и служащих. В последующие годы были внесены существенные изменения в сельскохозяйственный и подоходный налоги. В доходах государственного бюджета 1962 г. поступления от населения составили 6,1 млрд. р., или 7,2 % всех доходов бюджета.

Расширились бюджетные права союзных республик. С 1955 г. доходы и расходы республик в законе о Государственном бюджете СССР стали предусматриваться только в общих объемах. Распределение их между республиканским и местным бюджетами осуществлялось самой республикой. Союзным республикам было предоставлено право распоряжаться дополнительно выявленными и полученными в течение года доходами для финансирования потребностей сверх общих ассигнований.

Уделялось особое внимание и совершенствованию экономических методов управления народным хозяйством. Наиболее значимая попытка усовершенствовать хозяйственный механизм была предпринята во второй половине 1960-х гг. Хозяйственная реформа 1965 г. была направлена на усиление стимулирующего воздействия прибыли на развитие производства, для чего вводился новый порядок распределения прибыли, который предусматривал организацию новой системы экономического стимулирования. На каждом предприятии за счет прибыли образовывались три фонда: фонд материального поощрения, фонд социально-культурных мероприятий и жилищного строительства, фонд развития производства. Прибыль должна была стать основным источником финансирования капитальных вложений и прироста оборотных средств, других плановых затрат. Предусматривалась существенная перестройка системы взаимоотношений предприятия с бюджетом по отчислениям от прибыли путем введения новых видов платежей: платы за производственные фонды, фиксированных платежей, а также взносов свободного остатка прибыли в бюджет.

Вместе с преобразованием системы мобилизации доходов в бюджет изменялся подход к предоставлению бюджетных ассигнований с учетом наличия собственных средств. На передовых предприятиях наблюдались невиданные темпы роста объемов производства, но ресурсы предприятий постепенно истощались, интенсивное их использование не подкреплялось накоплением. Результатом этого стало крайне тяжелое положение таких предприятий. Стимулирование деятельности предприятий по их развитию путем реализации финансовых ресурсов через фонд развития производства натолкнулось на дефицит материальных ресурсов. Преобладал административный путь решения данной проблемы, и в итоге даже ограниченные права предприятий были изъяты.

Проведение реформы предусматривало два этапа, однако предпринятые государством попытки совершенствования финансовых отношений в целом не были доведены до конца и не дали ожидаемых результатов. Это произошло потому, что реформирование хозяйственных отношений не поднялось выше первичного звена, не затронуло основ сложившейся системы управления и взаимосвязей предприятий и государства в процессе воспроизводства. Не были созданы стабильные экономические отношения в хозяйстве и в рамках пятилетнего плана. Вся система показателей, нормативов, стимулов, фондов базировалась на показателях годового плана, что подрывало хозяйственные интересы коллектива. Несмотря на то, что реформа 1965 г. предусматривала широкую реализацию всей совокупности товарно-стоимостных форм, на практике сфера использования товарных отношений была сведена к минимуму. Первый этап реформы затянулся, последовательность ее осуществления в определенных временных границах намеченных преобразований была нарушена. Длительное сосуществование старых и новых форм и методов хозяйствования отрицательно сказалось на первоначальном плане проведения реформы. Ко второму этапу ее проведения так и не перешли.

На развитии Государственного бюджета СССР в 70-е годы отразилось нараставшее общее расстройство финансового хозяйства страны. Материальные затраты в народном хозяйстве росли быстрее, чем национальный доход. Заметно снизились темпы роста промышленности и сельского хозяйства, одновременно существенно возросли объемы незавершенного строительства. Все это свидетельствовало о том, что большая часть средств производства шла на «самовоспроизводство», а не на достижение конечных результатов. Доля государственного бюджета в финансовых ресурсах страны заметно снизилась. В

восьмой пятилетке (1966 – 1970 гг.) в бюджете аккумулировалось 71,3 % всех финансовых ресурсов страны, в девятой (1971 – 1975 гг.) – 65 %, а за десятую пятилетку (1976 – 1980 гг.) – 65,9 %.

Главной причиной такого положения было изменение состава финансовых ресурсов. В них несколько снизилась доля средств, частично или полностью поступающих в бюджет (прибыль, налог с оборота, отчисления на социальное страхование), возрос удельный вес ресурсов, не связанных прямо с бюджетом (прежде всего амортизация). Рост доли амортизационных отчислений в составе финансовых ресурсов объяснялся не только быстрым ростом основных фондов народного хозяйства, их переоценкой, изменением норм амортизационных отчислений, но и негативными факторами – уменьшением фондоотдачи и снижением уровня рентабельности в народном хозяйстве.

Для того чтобы изменить сложившееся в экономике страны положение, в конце 1970-х гг. была разработана экономическая модель отраслевого хозрасчета и самокупаемости. В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» вводился нормативный метод распределения прибыли. Министерством на основе утвержденных в пятилетнем финансовом плане показателей устанавливались стабильные, дифференцированные по годам нормативы отчислений от балансовой прибыли, поступающие в их распоряжение. При этом нормативы определялись с таким расчетом, чтобы обеспечить финансирование капитальных вложений, погашение банковских кредитов и уплату процентов за них, прирост оборотных средств, образование единого фонда развития науки и техники и фондов экономического стимулирования, а также других затрат по развитию отрасли.

Постановлением вносились изменения и в финансовое планирование. Было, в частности, установлено, что сводный финансовый баланс государства должен составляться на пять лет с распределением доходов и расходов по годам, обеспечивать финансовыми ресурсами все мероприятия, установленные в государственных планах, а также образование финансовых резервов.

К важным тенденциям развития Государственного бюджета СССР относится соотношение союзного бюджета и бюджетов союзных республик (табл. 3) [2].

3. Динамика структуры Государственного бюджета СССР за 1970 – 1980 гг., %

Вид бюджета	1970 г.	1975 г.	1976 г.	1977 г.	1978 г.	1980 г.
Союзный бюджет	52,1	51,1	52,8	52,0	50,9	53,6
Бюджеты союзных республик, в том числе:	47,9	48,9	47,2	48,0	41,9	46,4
Республиканские бюджеты	29,2	31,0	29,7	30,5	32,0	30,3
Бюджеты АССР и местные бюджеты	18,7	17,9	17,5	17,5	17,1	16,1

Соотношение союзного бюджета и бюджетов союзных республик стабилизировалось, хотя в отдельные годы были отклонения. Дальнейшее развитие различных звеньев бюджетной системы зависело от принципов разграничения доходов и расходов между видами бюджетов. Закон от 25 июня 1980 г. «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» предусматривал передачу в бюджеты краев, областей, автономных областей и автономных округов части прибыли предприятий и хозяйственных организаций республиканского подчинения, расположенных на территории краевых, областных, окружных Советов. Размеры указанных отчислений определялись законодательством союзных республик.

Этим же законом определялось, что в формировании доходов бюджетов краев, областей, автономных областей и автономных округов участвуют также предприятия и хозяйственные организации союзного подчинения. Формы и методы этого участия устанавливались законодательством Союза ССР.

В целях совершенствования хозяйственного механизма в первой половине 1980-х гг. проводился эксперимент по распространению на предприятиях новых методов хозяйствования, несколько позже стали внедрять полный хозрасчет и самофинансирование. Производственные объединения (предприятия) вносили в бюджет плату за производственные фонды с широкой дифференциацией ставок, делали отчисления от прибыли или дохода за трудовые и природные ресурсы на основе стабильных долговременных нормативов. Принцип самофинансирования предполагал также ограничение или полный отказ от бюджетных ассигнований. На практике не всегда удавалось учесть одновременно как интересы предприятия, так и интересы государства. Большое количество предприятий специально занижали плановые обязательства.

Все эти явления отразились на государственном бюджете. Высокая степень бюджетного перераспределения ресурсов ослабляла хозрасчетные стимулы повышения эффективности производства, порождала стремление жить за государственный счет, подрывала стабильность и сбалансированность бюджета.

Мероприятия по реформированию хозяйственных отношений в промышленности, в сельском хозяйстве и других отраслях, сопровождавшиеся значительным увеличением затрат из общегосударственного денежного фонда, не привели к соответствующему росту финансовых ресурсов страны. Доходы росли медленнее расходов, возник дефицит государственного бюджета. В покрытие затрат вовлекались средства, не являющиеся по своей сущности доходами (часть ресурсов Сберегательного банка, резервы Госстраха и др.).

Бюджетный дефицит негативно воздействовал на экономику, подрывал устойчивость денежного обращения, порождал инфляционные процессы [2].

1.4. Современная бюджетная система России и принципы ее построения

Бюджетная система РФ – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, региональных бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов [2].

Звеньями бюджетной системы являются: федеральный бюджет; региональные бюджеты субъектов РФ – республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые и областные бюджеты краев и областей, городские бюджеты

городов Москвы и Санкт-Петербурга; бюджеты местных административно-территориальных образований – районные бюджеты сельских районов, городские бюджеты городов (кроме Москвы и Санкт-Петербурга), районные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов [2].

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

Консолидированный бюджет – свод бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ на соответствующей территории (рис. 4) [2].



РИС. 4. СТРУКТУРА КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РФ



Рис. 5. Состав консолидированного бюджета области

На рис. 5 приведен консолидированный бюджет области [2].

Консолидированный бюджет области, как и консолидированные бюджеты других субъектов Федерации, выполняет функцию объединения бюджетных показателей территории. В нем находят отражение результаты разработки и реализации бюджетно-финансовой политики в регионе; условия сбалансированности доходов и расходов в целом по бюджету субъекта Федерации.

Бюджетное устройство – организация бюджетной системы, принципы ее построения.

Бюджетный кодекс РФ регламентирует следующий перечень принципов построения и функционирования бюджетной системы РФ.

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

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

– Принцип самостоятельности бюджетов. Правительство России исходит из того, что сохранение и укрепление единого государства возможно только на основе самостоятельности федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, участия всех территорий в финансировании расходов федерального правительства через применение единых подходов к формированию доходной части федерального бюджета.

Принцип самостоятельности – Ст. 31 Бюджетного кодекса предусматривает:

• право законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы РФ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

• наличие собственных источников доходов бюджета каждого уровня, определяемых в соответствии с законодательством РФ;

• законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом и Налоговым законодательством РФ;

• право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;

• право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;

• недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;

• недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы РФ потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с применением законодательства.

– Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов. Требуется отражения в бюджете всех доходов и расходов, точного обоснования дополнительного привлечения средств.

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

– Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств.

- Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета.
- Принцип гласности. Предполагает прозрачность бюджета, что означает соблюдение следующих требований:
 - предварительное обсуждение проекта бюджета на открытых заседаниях парламента;
 - обязательное опубликование утвержденных бюджетов после принятия закона о них, а также отчетов об исполнении бюджетов;

- сообщения о ходе исполнения бюджетов в течение года.

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

– Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств. Означает, что они выделяются в распоряжение конкретных получателей с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

Обобщая содержание принципов построения бюджетной системы, получивших отражение в Бюджетном кодексе, можно сказать, что их реализация должна определяться необходимостью выполнения общегосударственных экономических и социальных программ, а также перераспределением финансовых ресурсов для выравнивания развития регионов [2].

2. ХАРАКТЕРИСТИКА ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ РФ

2.1. Правовые и экономические основы формирования доходов бюджетов

Доходы бюджетов, как установлено в Бюджетном кодексе РФ, – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Среди доходов бюджетов приоритетное место занимают налоги [2].

Налоговый кодекс РФ, вступивший в силу с 1 января 1999 г., дает следующие определения налога и сбора. Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований⁸. Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций или физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий)⁹. В Налоговом кодексе РФ установлены принципы налогообложения, на основе которых строится и функционирует налоговая система (рис. 6).



Рис. 6. Принципы построения налоговой системы РФ

К налоговым доходам относятся предусмотренные налоговым законодательством РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы.

⁸ Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с доп. и изм.).

⁹ Там же.

К неналоговым доходам относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления;
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещении вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованием, и иные суммы принудительного изъятия;
- доходы в виде финансовой помощи, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ, за исключением бюджетных ссуд и бюджетных кредитов;
- иные неналоговые доходы.

Актуальным является вопрос при формировании доходов бюджетов – распределение доходов по звеньям бюджетной системы РФ, которое проводится в целях выравнивания нижестоящих уровней бюджетов. Для этого в Бюджетном кодексе (БК) определены понятия «собственные» и «регулирующие» доходы.

Собственные доходы бюджетов – виды доходов, закрепленные законодательством РФ на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами¹⁰. К собственным доходам бюджетов относятся:

- налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов законодательством РФ;
- неналоговые доходы, за исключением доходов от исполнения имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- безвозмездные перечисления.

Финансовая помощь не является собственным доходом соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда и выступает средством горизонтального выравнивания нижестоящих бюджетов.

Регулирующие доходы бюджетов – это федеральные и региональные налоги или иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов. Нормативы отчислений определяются БК РФ либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы РФ, который передает регулирующие доходы, либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы РФ, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня. Важно заметить, что на федеральном уровне утверждаются единые нормативы отчислений по каждому виду регулирующих доходов для всех субъектов РФ. В субъектах РФ для местных бюджетов могут устанавливаться как единые, так и дифференцированные нормативы (групповые или индивидуальные).

Различие собственных и регулирующих доходов бюджетов определяется видом нормативного документа, который их устанавливает. Собственные доходы регламентируются законодательством (преимущественно – налоговым), а регулирующие доходы – бюджетным законодательством, включая БК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ о соответствующем бюджете на очередной год.

Как установлено БК РФ, в доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления. Однако эта норма подвергается справедливой критике, поскольку фактически ущемляются права субъектов РФ и муниципальных образований, так как в любой момент вышестоящими органами власти может быть принято решение о централизации части их доходов.

Вопросы централизации/децентрализации доходов бюджетов во всем мире носят острый характер. В каждой стране индивидуально подбирается необходимый уровень централизации, что обусловлено целым спектром факторов экономического и политического характера.

В этой связи, по мнению автора работы¹¹, обнадеживающе звучат слова доктора экономических наук Л.И. Прониной: «Оптимальное распределение налоговых доходов между бюджетами всех уровней, преимущественно путем использования принципа распределения ставок налогов и законодательного закрепления на постоянной (долговременной) основе нормативов распределения налоговых поступлений между бюджетами разного уровня, позволит сократить дотационность в бюджетной системе РФ, повысит заинтересованность, а также ответственность на каждом уровне этой системы за собираемость налогов, рост налогового потенциала, обозначит сужение сферы перераспределительных процессов, уменьшит необходимость оказания финансовой помощи нижестоящим бюджетам».

«Оптимальное распределение» требует единственного критерия, но такого всеми признанного критерия пока нет и выработать его весьма сложно. В России нет двух бюджетов, похожих друг на друга по условиям формирования и исполнения. Поэтому введение принципа разделения ставок налогов и законодательного закрепления на постоянной (долговременной) основе нормативов ведет к тому, что распределение налоговых поступлений между бюджетами разного уровня будет осуществляться по системе критериев, направленных на решение задач определенного текущего или среднесрочного периода.

2.2. Особенности структуры доходов федерального бюджета, территориальных бюджетов и бюджетов муниципальных образований

Для экономического роста, в первую очередь, необходима макроэкономическая стабильность: низкий уровень инфляции, прогнозируемый курс национальной валюты, общая финансовая устойчивость. Важным условием экономического развития является также стабильная и предсказуемая государственная налоговая и бюджетная политика.

¹⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.98 г. № 145-ФЗ.

¹¹ Государственные и территориальные финансы : учебник / под ред. проф. Л.И. Сергеева. – Калининград : Янтарный сказ, 2000. – 367 с.

Только в стабильных и понятных условиях бизнес имеет возможность планировать и развивать свою деятельность, создавать новые рабочие места, привлекать долгосрочные кредиты, инвестировать. Создание и поддержание таких условий – главный вклад бюджетной политики в экономическое развитие страны.

В 2007 – 2009 гг. прогнозируется сохранение высоких цен на нефть. С одной стороны, это создает стабильные и достаточно благоприятные предпосылки для развития экономики. В то же время в этих условиях повышается «инфляционное» давление на экономику, укрепляется национальная валюта, что приводит к снижению ценовой конкурентоспособности отечественных товаров. Для снижения влияния негативных факторов необходимо продолжить стерилизацию избыточной денежной ликвидности и аккумулирование части доходов от высоких цен на нефть в Стабилизационном фонде.

Одновременно следует сдерживать рост расходов федерального бюджета, сохраняя его на уровне, не превышающем 16,5...17,5 % ВВП, что является необходимым условием для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы.

Только такая, взвешенная и ответственная, бюджетная политика в сочетании с ограничением темпов роста контролируемых государством тарифов на газ, электроэнергию, железнодорожные перевозки, жилищно-коммунальные услуги в пределах 5...8 % в год позволит к 2009 г. снизить уровень инфляции до 4...5,5 %, а в перспективе – до 3 % при сохранении стабильности и предсказуемости курса рубля.

Решение этой задачи обеспечит рост реальных доходов и сбережений граждан, приведет к снижению процентных ставок по кредитам для бизнеса и населения, улучшит инвестиционный климат и, следовательно, создаст благоприятные условия для устойчивого экономического роста (табл. 4).

Правительством Российской Федерации проводится политика снижения числа налогов и сокращения налоговой нагрузки на экономику, что позволяет предприятиям направлять сэкономленные средства на повышение зарплат своим работникам, создание новых рабочих мест, техническое перевооружение.

В 2005 г. уплаченные в бюджетную систему Российской Федерации налоги без учета погашения налоговой задолженности прошлых лет составляли 34,8 % ВВП, что на 2,2 % ВВП выше, чем в 2003 г. Однако такое увеличение объяснялось не повышением налоговой нагрузки, а увеличением доходов от добычи и экспорта сырьевых товаров в связи с ростом мировых цен на них и соответствующим увеличением налоговых поступлений. В сопоставимых условиях (при неизменной цене на нефть) налоговая нагрузка на экономику в 2005 г. была ниже, чем в 2003 г. на 2,0 % ВВП и составила 29,3 % ВВП. Это говорит о снижении налогового бремени на несырьевые отрасли экономики.

4. Обеспечение финансовой стабильности, долгосрочной устойчивости и сбалансированности бюджетной системы

Положения Бюджетного послания Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2007 году»	Реализация при формировании проекта федерального бюджета
Последовательное снижение темпов инфляции должно оставаться в центре внимания Правительства РФ	Прогнозируется, что меры бюджетной и денежно-кредитной политики обеспечат снижение темпов инфляции до 6,5...8,0 % в 2007 г. и 4,0...5,5 % к 2009 г.
Обеспечение сбалансированности бюджетной системы РФ в долгосрочном периоде	Суммарный профицит бюджетной системы РФ в 2007 – 2009 гг. прогнозируется на уровне 2,2...5,0 % ВВП. Поправками к БК предусмотрено уточнение ограничений дефицитов бюджетов
Должна быть продолжена политика аккумулирования «конъюнктурных» доходов бюджета в Стабилизационном фонде. Средства фонда сверх базового объема должны направляться исключительно на замещение источников внешнего финансирования дефицита бюджета и (или) досрочное погашение государственного внешнего долга	В 2006 г. средства Стабилизационного фонда в объеме 616,8 млрд. р. были направлены на досрочное погашение внешнего долга РФ. В 2007 г. поступления в Стабилизационный фонд прогнозируются в размере 1,7 трлн. р., объем фонда к началу 2008 г. составит 4,2 трлн. р.
Необходимо ввести ограничения по срокам принятия федеральных законов, изменяющих бюджетное и налоговое законодательство и влияющих на поступление налогов и сборов, зачисляемых в региональные и местные бюджеты. Такие законы должны приниматься не позднее, чем за месяц до внесения в Государственную Думу проекта федерального бюджета на очередной финансовый год	Законопроекты о внесении изменений в налоговое законодательство приняты в весеннюю сессию Государственной Думы. Соответствующие требования предусмотрены поправками к БК
Неукоснительное соблюдение законодательно определенных сроков установления регулируемых тарифов на услуги организаций жилищно-коммунального комплекса и естественных монополий, а именно – до внесения проектов бюджетов в законодательные органы	Правительством РФ утверждены предельные темпы роста в 2007 г. тарифов на услуги естественных монополий и в жилищно-коммунальном секторе

В настоящее время, когда основы новой налоговой системы уже сформированы, Россию по размеру налоговых ставок основных налогов можно отнести к странам с наиболее низким уровнем налогообложения. В последние годы изменения налогового законодательства направлены на упрощение налоговых процедур, устранение норм, нарушающих нейтральность применения налогов и приводящих к необоснованному изъятию средств из оборота налогоплательщиков, стимулирование инвестиционной и инновационной деятельности.

Основными изменениями в 2006 г. стали:

– переход от разрешительного к заявительному порядку возмещения НДС экспортерам, уплаченного ими по материальным ресурсам;

– уменьшение налогоплательщиками в полном размере налоговой базы по налогу на прибыль организаций на сумму убытков, полученных ими в предшествующие годы;

– уменьшение срока отнесения на расходы затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (в том числе не дав-ших положительного результата) с двух лет до одного.

В среднесрочной перспективе проведение активной социальной политики, повышение роли государства в стимулировании инвестиционного процесса и реализация национальных проектов потребуют поддержания расходов федерального бюджета на достаточно высоком уровне. Учитывая важность обеспечения долгосрочной макроэкономической устойчивости, это делает преждевременным дальнейшее снижение в период до 2009 г. ставок основных налогов. В ближайшие годы необходимо скоординированное совершенствование налогового законодательства и налогового администрирования, важным элементом которого должно стать совершенствование налогового контроля за использованием механизмов трансфертного ценообразования в целях минимизации налогообложения, а также борьба с уклонением от уплаты НДС. Меры, направленные на совершенствование налогового администрирования, позволят снять наиболее болезненные для бизнеса вопросы, связанные с упорядочением процедур налогового контроля, защитят налогоплательщиков от неправомерных требований налоговых органов.

В табл. 5 приведена динамика доходов федерального бюджета РФ.^{12,13,14}

Анализируя динамику доходов федерального бюджета РФ за 2005 – 2007 гг., приведенную в табл. 5, необходимо отметить, что суммарные доходы в абсолютном выражении за анализируемый период увеличились на 3639,2764 млн. р., что составляет 109,42 %. При этом их структура в 2007 г. относительно 2006 г. изменилась незначительно. Наибольшее положительное влияние на увеличение доли доходов произошло за счет возрастания доли доходов от внешнеэкономической деятельности. Необходимо отметить и некоторое изменение в составе элементов, так с 2006 г. отдельным разделом выделены целевые отчисления от всероссийских государственных лотерей.

5. Динамика доходов федерального бюджета РФ, %

Статьи	2005 г.	2006 г.	2007 г.	Изменение
1	2	3	4	5 = 4 – 3
I. Доходы	99,882	99,998	99,99	– 0,008
1.1 Налоги на прибыль, доходы	7,7	6,834	8,33	+ 1,496
1.2 Налоги и взносы на социальные нужды	8,0	5,987	5,3	– 0,687
1.3 Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ	23,8	24,023	21,32	– 2,703
1.4 Налоги на товары (работы, услуги), ввозимые на территорию РФ	12,44	10,548	10,24	– 0,308
1.5 Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	14,52	14,928	15,35	+ 0,422
1.6 Государственная пошлина, сборы	0,56	0,457	0,38	– 0,077
1.7 Доходы от внешнеэкономической деятельности	27,63	32,954	35,25	+ 2,296
1.8 Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	2,19	1,7	1,43	– 0,27
1.9 Платежи за пользование природными ресурсами	1,054	0,585	0,54	– 0,045
1.10 Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	1,75	1,78	1,7	– 0,08
1.11 Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	0,026	0,026	0,03	+ 0,004
1.12 Административные платежи и сборы	0,052	0,07	0,05	– 0,02
1.13 Штрафы, санкции, возмещение ущерба	0,04	0,041	0,03	– 0,011
1.14 Прочие неналоговые доходы	0,12	0,064	0,04	– 0,024
II. Целевые отчисления от всероссийских государственных лотерей	–	0,002	0,01	+ 0,008
Всего доходов, %	100	100	100	0
Всего доходов, млн. р.	3326,0411	5046,1375	6965,3172	1919,1797

В табл. 6 приведена динамика поступлений доходов в Тамбовский областной бюджет^{15,16}.

6. Динамика доходов Тамбовского областного бюджета, %

Статьи	2005 г.	2006 г.	Изменение
I. Доходы	53,2	52,07	– 1,13
1.1 Налоги на прибыль, доходы	27,12	28,49	+ 1,37
1.2 Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ	14,55	12,21	– 2,34
1.3 Налоги на совокупный доход	1,28	1,44	+ 0,16
1.4 Налоги на имущество	7,6	7,98	+ 0,38
1.5 Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	0,0012	0,02	+ 0,0188

¹² О федеральном бюджете РФ на 2005 год : федер. закон.

¹³ О федеральном бюджете РФ на 2006 год : федер. закон.

¹⁴ О федеральном бюджете РФ на 2007 год : федер. закона.

¹⁵ Об областном бюджете на 2005 год : Закон Тамбовской области.

¹⁶ Об областном бюджете на 2006 год : Закон Тамбовской области.

1.6 Государственная пошлина	0,45	0,00052	- 0,44948
1.7 Задолженность по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам	0,2	-	-
1.8 Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	1,47	1,14	- 0,33
1.9 Платежи за пользование природными ресурсами	0,26	0,15	- 0,11
1.10 Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	0,0015	0,35	+ 0,3485
1.11 Административные платежи и сборы	0,069	0,057	- 0,012
1.12 Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	-	0,013	-
1.13 Штрафы, санкции, возмещение ущерба	0,16	0,22	+ 0,06
1.14 Прочие неналоговые доходы	0,09	-	-
II. Безвозмездные поступления	44,53	45,43	+ 0,09
III. Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	2,22	2,5	+ 0,28
Всего доходов, %	100	100	0
Всего доходов, млн. р.	7848,9972	10014,5505	1165,5533

Особенностью областного бюджета Тамбовской области является его дотационность. Структура доходов за 2005 – 2006 гг. изменилась незначительно, однако доходы в целом возросли на 1165,5533 млн. р., что составляет 14,85 %.

За последние шесть лет (2000 – 2005 гг.) область вышла на устойчивую динамику социально-экономического развития, опережающую многие среднероссийские показатели¹⁷.

За 2000 – 2005 гг. прирост валового регионального продукта составил 52 % (ВВП по РФ – 47 %), валовой продукции сельского хозяйства – 43 % (по России – 25 %). Инвестиции в основной капитал увеличились в три раза (по России – на 82 %). Собственные доходы областного бюджета выросли в 7 раз (рис. 7).

Рост доли собственной доходной базы в структуре консолидированного бюджета области позволил Минфину РФ вывести Тамбовскую область с 2005 г. из разряда высокодотационных регионов.

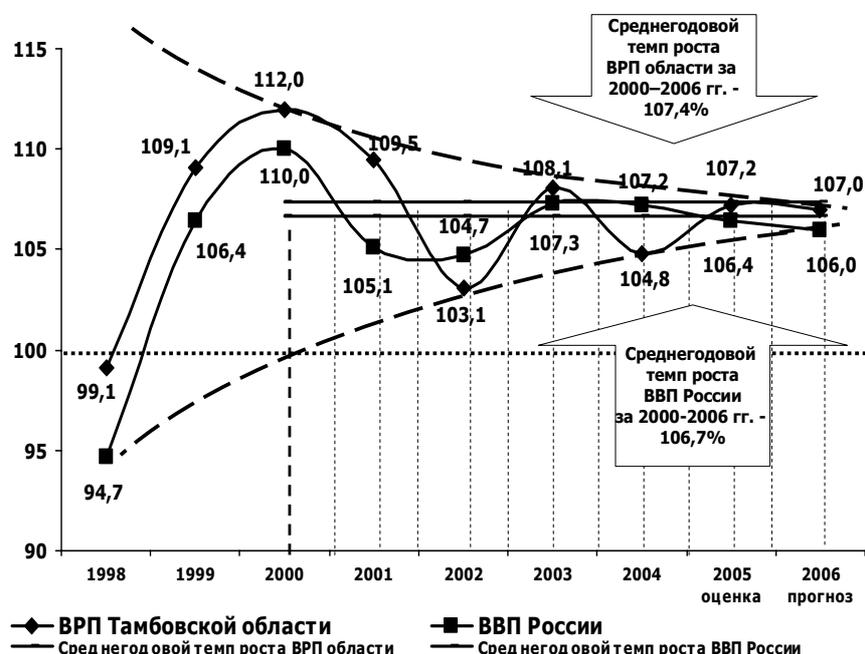


Рис. 7. Темпы роста ВВП Тамбовской области и ВВП России

Анализ финансовой обеспеченности региона показал, что дотационность области является условной и в ее основе лежат в большей степени демографические причины, чем экономические¹⁸.

Налоговые и неналоговые доходы, собираемые на территории области практически в полном объеме, обеспечивают финансирование расходов, предусмотренных бюджетом области. Отношение потоков финансовых средств «регион – центр» и «центр – регион» равно единице.

В то же время основная часть дефицита финансовых ресурсов региона приходится на государственные внебюджетные фонды, главным образом на Пенсионный фонд РФ.

¹⁷ Стратегия социально-экономического развития Тамбовской области до 2015 года. – [http : // www.regions.ru](http://www.regions.ru).

¹⁸ Стратегия социально-экономического развития Тамбовской области до 2015 года. – [http : // www.regions.ru](http://www.regions.ru).

В табл. 7 приведена динамика поступлений доходов в бюджет города Тамбова^{19,20}.

7. Динамика доходной части бюджета города Тамбова, %

Статьи	2005 г.	2006 г.	Изменение
I. Доходы	77,3	54,42	- 22,88
1.1. Налоги на прибыль, доходы	25,47	19,58	- 5,89
1.2. Налоги на совокупный доход	14,17	9,1	- 5,07
1.3. Налоги на имущество	10,4	9,23	- 1,17
1.4. Государственная пошлина	0,2	0,96	+ 0,76
1.5. Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательствам	0,53	0,1	- 0,43
1.6. Платежи за пользование природными ресурсами	-	0,21	-
1.7. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	9,33	8,16	- 1,17
1.8. Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	0,016	-	-
1.9. Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	16,74	6,45	- 10,29
1.10. Штрафы, санкции, возмещение ущерба	0,4	0,61	+ 0,21
1.11. Прочие неналоговые доходы	0,04	0,02	- 0,02
II. Безвозмездные поступления	17,12	41,14	+ 24,02
III. Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	5,58	4,44	- 1,14
Всего доходов, %	100	100	0
Всего доходов, млн. р.	984,655	2249,0048	1264,3498

Анализируя данные табл. 7, необходимо отметить негативную тенденцию, несмотря на благоприятное развитие экономики Тамбовской области в целом. Так, доля доходов существенно сократилась (- 22,88 %), а безвозмездные поступления соответственно увеличились (+ 24,02). Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности также имеют отрицательную тенденцию (- 1,14 %).

3. ХАРАКТЕРИСТИКА РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ РФ

3.1. Влияние расходов бюджета на макроэкономические показатели

Управление расходами – одна из важнейших проблем в каждом государстве независимо от уровня развития экономики и поступлений в казну правительства. Как правило, это было связано с тем, что средства, выделенные из государственной казны для финансирования отдельных отраслей экономики или социальной жизни страны, оказывались недостаточными. Управление расходами строилось адекватно растущим задачам государства и его бюджета. В современных условиях процесс управления расходами осложняется ограниченностью ресурсов на всех стадиях принятия государственных решений – от определения общего объема расходов до их распределения и финансирования [3].

Задачи управления расходами включают три этапа: определение политики, целей и необходимых для их достижения ресурсов; распределение ресурсов, необходимых для реализации поставленных целей; обеспечение выполнения конкретных задач наиболее эффективным образом.

На практике эти этапы соответствуют разработке и исполнению бюджета. Каждое из названных направлений также можно рассматривать с точки зрения планирования, распределения ресурсов, рационального их использования, информационных систем, обеспечивающих принятие решений.

Все государственные расходы классифицируются по группам: 1 – расходы на управление, 2 – расходы на оборону и содержание правоохранительных органов, 3 – социальные расходы, 4 – расходы, связанные с проведением экономической политики государства. При классификации расходов в любой социально-экономической формации важным является не только объем расходов, параллельно с этим необходимо определить их рациональный состав и структуру. Только с помощью обоснованного определения указанных параметров государственных расходов можно рассчитывать на успех в реализации задач, поставленных государством. Бюджетные расходы подразделяются на обычные – планируемые расходы и непредвиденные расходы, для финансирования которых в бюджете создается специальный резервный фонд правительства.

К приоритетным направлениям регулирования объема и структуры государственных расходов, от реализации которых в значительной степени зависит макроэкономическая стабилизация, можно отнести:

- уровень (долю) централизации расходов в рамках государственного бюджета (в процентах от общей суммы расходов, отражаемых в балансе финансовых ресурсов, и в процентах к ВВП);
- распределение бюджетных расходов по компетенции органов власти каждого уровня, регламентированной законодательно;
- отраслевую структуру расходов;
- их распределение на текущие и капитальные;
- подразделение текущих расходов по элементам затрат и ряд других направлений.

При решении этих вопросов в первую очередь должны учитываться приоритеты бюджетной политики государства на средне- и долгосрочную перспективу.

Разработка политики в области государственных расходов, отвечающей требованиям конкретного периода, во многом зависит от того, насколько четко классифицированы государственные расходы. Обоснованная классификация расходов создает основу для их точного планирования. В свою очередь, экономическая эффективность государственных расходов во многом зависит от качества методики их планирования. Государство может и должно, регулируя объем и структуру расходов, оказывать воздействие на темпы развития экономики и макроэкономическую стабилизацию в стране.

¹⁹ О городском бюджете на 2005 год : решение Тамбовской городской Думы от 2 марта 2005 г. № 659.

²⁰ О городском бюджете на 2006 год : решение Тамбовской городской Думы от 22 февр. 2006 г. № 129.

Приоритетными в данном случае являются инвестиционные расходы и расходы, связанные с развитием прогрессивных технологий.

В современных условиях разработка и осуществление средне- и долгосрочной правительственной программы в области оптимизации государственных расходов становится задачей актуальной.

Одним из элементов реализации политики расходов современной России является оценка целесообразности и структуры институционального бюджетного финансирования. Россия от бывшего СССР унаследовала неоправданно широкую (с современных позиций) сеть бюджетополучателей, которые привыкли практически к 100 %-ному финансированию своих расходов за счет средств бюджета (как правило, не заботясь об их экономии), причем не все они создают общественные блага. Поэтому требуется сплошная «инвентаризация» всех бюджетополучателей с дальнейшей оценкой целесообразности финансирования их деятельности из бюджета, на основе которой можно решить поставленные задачи оптимизации государственных расходов на всех уровнях бюджетной системы.

3.2. Состав и структура расходов федерального, регионального и местного бюджетов

При формировании бюджетных проектировок на 2007 – 2009 гг. впервые использовался реестр расходных обязательств Российской Федерации, представляющий собой «инвентаризацию» правовых оснований и методов расчетов всех включаемых в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации расходов.

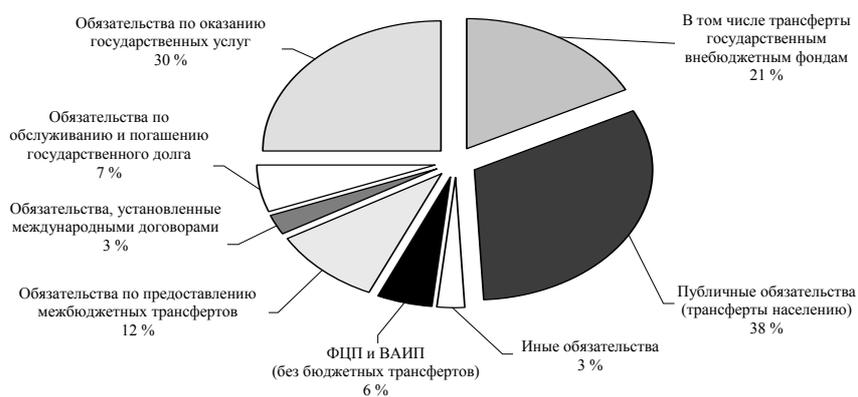


Рис. 8. Структура расходных обязательств РФ в 2007 г.

В первую очередь это важно для выделения «публичных расходных обязательств» – установленных законами и подлежащих безусловному исполнению «прямых» финансовых обязательств государства перед гражданами (пенсий, пособий, компенсаций, иных социальных гарантий), которые составляют почти 40 % от общего объема расходных обязательств Российской Федерации (рис. 8).

Все другие виды обязательств должны быть в полном объеме включены в реестр расходных обязательств. Во-первых, это позволит гарантировать их исполнение, а значит, резко повысить ответственность соответствующих ведомств за достижение планируемых результатов. Во-вторых, появится возможность для принятия в соответствии с целями и приоритетами государственной политики новых расходных обязательств, обеспеченных реальными источниками финансирования не только на очередной финансовый год, но и на среднесрочную перспективу.

Основные федеральные законы, устанавливающие публичные обязательства Российской Федерации:

- О трудовых пенсиях в Российской Федерации;
- О социальной защите инвалидов в Российской Федерации;
- Об основах обязательного социального страхования;
- О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации;
- О ветеранах;
- О государственных пособиях гражданам, имеющим детей;
- Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- О занятости населения в Российской Федерации;
- О высшем и послевузовском профессиональном образовании;
- О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

В 2006 г. совокупные расходы бюджетов всех уровней в расчете на душу населения превысили 58 тыс. р., а к 2009 г. – достигнут 85 тыс. р.

Фактически за эти средства общество «приобретает» у государства общественные услуги – образование, здравоохранение, социальное обеспечение, регулирование экономики, гарантии безопасности и правопорядка, защиту внешнеполитических интересов, гражданских прав и свобод и все то, что не может быть предоставлено рынком и оплачено каждым гражданином по отдельности.

Граждане – и как налогоплательщики, и как потребители общественных услуг – должны быть уверены в том, что передаваемые ими в распоряжение государства средства используются прозрачно и эффективно, приносят конкретные, по возможности измеримые результаты как для общества в целом, так и для каждой семьи, для каждого человека.

Предпосылки для решения этой стратегической задачи были заложены в первой половине 2000-х гг. восстановлением долгосрочной сбалансированности и устойчивости национальной бюджетной системы путем:

- разграничения расходных обязательств и ликвидации «необеспеченных мандатов», общий объем которых в 1,6 раза превышал возможности бюджетной системы;

- последовательного снижения налоговой нагрузки на экономику с 34,2 до 29,3 % ВВП и сокращения государственного внешнего долга с 54 % ВВП в 2000 г. до 10,2 % ВВП в 2005 г.;
- создания Стабилизационного фонда, обеспечивающего «подушку безопасности» в случае снижения экспортных цен на нефть и сдерживание инфляции в условиях увеличения денежного предложения вследствие дополнительных доходов от экспорта в случае высоких цен на нефть;
- стабильного закрепления доходных источников за бюджетами разных уровней и введения объективных критериев распределения межбюджетных трансфертов;
- развития системы Федерального казначейства, обеспечивающего кассовое обслуживание исполнения бюджетов в соответствии с едиными стандартами и процедурами.

Следующим этапом в повышении результативности бюджетных расходов стала правительственная Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 гг. Перспективный финансовый план Российской Федерации на 2007 – 2009 гг. и проект федерального бюджета на 2007 г. – очередной шаг в ее реализации в соответствии с задачами, поставленными Бюджетным посланием Президента Российской Федерации на 2007 г. и среднесрочную перспективу (табл. 8).

Реализация Концепции должна завершиться принятием системных поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих:

- повышение роли среднесрочного финансового планирования, в том числе – переход к формированию и утверждению федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 3 года (в режиме «скользящей трехлетки»);
- выделение расходных обязательств и бюджетных ассигнований разных видов, в том числе – приведение порядка финансирования долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций в соответствие с едиными принципами и процедурами;
- введение в бюджетный процесс обоснований бюджетных ассигнований и государственных (муниципальных) заданий, задающих конкретные, измеримые результаты использования бюджетных средств;
- расширение возможностей органов власти разных уровней, в рамках единых принципов и установленных Кодексом общих позиций, по формированию классификации расходов бюджетов и, следовательно, определению формата составления и утверждения соответствующих бюджетов;
- создание стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по снижению дотационности соответствующих бюджетов;
- обеспечение самостоятельности и ответственности главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств при составлении и исполнении бюджета;
- создание условий для реструктуризации бюджетной сети и введения новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;
- уточнение вопросов регулирования государственного (муниципального) долга, заимствований и гарантий.

Распределение бюджетных ассигнований по разделам функциональной классификации (табл. 9) и субъектам бюджетного планирования (табл. 10) обеспечивает исполнение действующих и принимаемых в соответствии с приоритетами государственной политики расходных обязательств.

8. Внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат

Положения Бюджетного послания	Реализация при формировании проекта федерального бюджета
Расходы бюджетов всех уровней должны быть ориентированы на конечный результат, который в свою очередь должен быть достигнут наиболее эффективным способом. При этом нельзя допускать искусственного увеличения количества принимаемых обязательств, которое будет препятствовать сопоставлению и выбору наиболее эффективных направлений использования бюджетных средств	Подготовлены обоснования бюджетных ассигнований главных распорядителей средств федерального бюджета. Поправки к БК рассматриваются Правительством РФ
Установленные процедуры и сроки разработки и утверждения перспективного финансового плана должны неукоснительно соблюдаться	Проект федерального бюджета на 2007 г. является составной частью перспективного финансового плана РФ на 2007 – 2009 гг., одобренного Правительством РФ
Уже в следующем году необходимо утвердить законом федеральный бюджет на среднесрочный период (2008 – 2010 гг.)	Предусмотрено поправками к БК
Дальнейшее расширение самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств, прежде всего, путем разработки и внедрения методов и процедур оценки качества финансового менеджмента на ведомственном уровне, развития внутреннего аудита, укрепления финансовой дисциплины	Предусмотрено поправками к БК. В 2004 – 2006 гг. проводится эксперимент по внедрению главными распорядителями средств федерального бюджета методов бюджетного планирования, ориентированных на результат
Необходимо завершить отработку механизмов финансирования медицинской помощи, прежде всего, стационарной, с ориентацией на конечный результат и поэтапным переходом на преимущественно одноканальное финансирование медицинских учреждений	В 2007 г. в федеральном бюджете предусмотрено 4,0 млрд. р. на реализацию в субъектах РФ «пилотного» проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения с поэтапным переходом на одноканальное финансирование
Требуется внесение изменений в бюджетное законодательство, предусматривающих возможность финансирования бюджетных учреждений на основе государственных заданий, а также права учреждений по более самостоятельному распоряжению выделенными бюджетными средствами	Предусмотрено поправками к БК

9. Динамика расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации

Статьи	2005 г.	2006 г.	2007 г.	Изменение
1	2	3	4	5 = 4 – 3
1. Общегосударственные вопросы	15,1	14,96	15,03	+ 0,07
2. Национальная оборона	17,43	15,6	15,03	– 0,57
3. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	13,09	12,68	12,18	– 0,5
4. Национальная экономика	7,94	7,95	9,08	+ 1,13
5. Жилищно-коммунальное хозяйство	0,28	0,91	0,91	0
6. Охрана окружающей среды	0,15	0,148	0,14	– 0,008
7. Образование	5,1	4,72	5,1	+ 0,38
8. Культура, кинематография и средства массовой информации	1,29	1,2	1,19	– 0,01
9. Здравоохранение и спорт	2,8	3,492	3,77	+ 0,278
10. Социальная политика	5,5	4,81	3,86	– 0,95
11. Межбюджетные трансферты	31,32	33,53	33,71	+ 0,18
ИТОГО РАСХОДОВ, %	100	100	100	–
ИТОГО РАСХОДОВ, млн. р.	3 047 929,3	4 270 114,7183	5 463 479,9	1 193 365,2

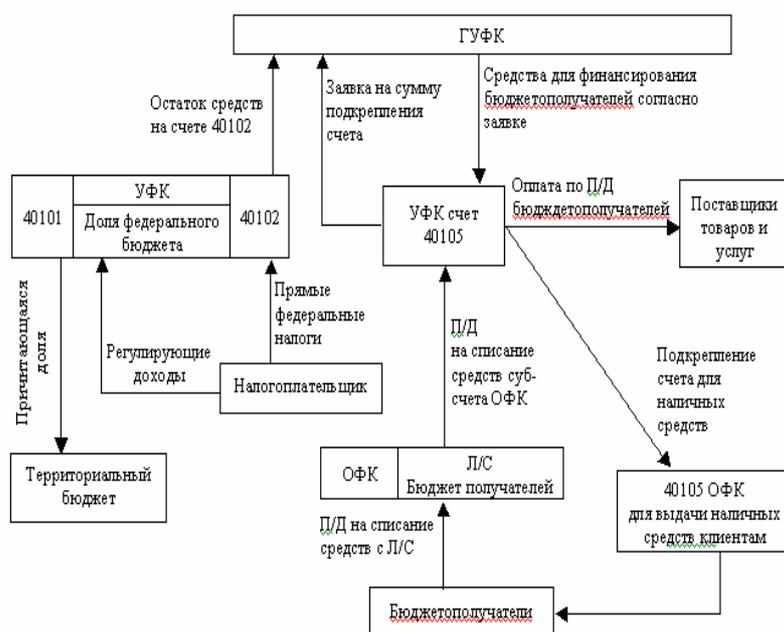


Рис. 9. Модель единого казначейского счета (ЕКС):
Л/С – лицевой счет, П/Д – платежные документы

10. Динамика расходов федерального бюджета по основным субъектам бюджетного планирования

Субъекты	2006 г.		2007 г.		Темпы роста
	млрд. р.	%	млрд. р.	%	%
Министерство обороны РФ*	477,2	11,1	561,2	11,7	17,5
Министерство внутренних дел РФ*	248,1	5,8	292,4	6,1	17,7
Министерство финансов РФ (без учета межбюджетных трансфертов и обл-луживания государственного долга)	198,5	4,7	248,1	5,8	39,4
Министерство образования и науки	190,2	4,5	279,9	5,7	44,9
Министерство транспорта РФ	174,7	4,1	222,8	4,6	27,4
Министерство здравоохранения и социального развития РФ	134,4	3,2	233,4	3,0	8,3
Министерство экономического развития и торговли РФ	109,7	2,6	180,4	3,8	64,3
Министерство сельского хозяйства РФ	64,5	1,5	85,7	1,8	32,7
Министерство промышленности и энергетики РФ	69,3	1,6	116,2	2,4	67,6
Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ	54,1	1,3	70,6	1,4	28,2
Министерство природных ресурсов РФ	46,1	1,1	53,1	1,1	15,2
Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	32,7	0,8	39,3	0,8	19,9
Министерство иностранных дел РФ	15,3	0,4	19,8	0,4	28,3
Министерство информационных технологий и связи РФ	9,8	0,2	20,3	0,4	108,4

*Открытая часть

Общими факторами формирования бюджетных расходов являются: увеличение заработной платы работникам бюджетной сферы; денежного довольствия военнослужащим и приравненных к ним лиц; денежного содержания государственных служащих; должностных окладов судей; стипендии; надбавок за ученые степени; существенный рост ассигнований на реализацию приоритетных направлений национальных проектов, демографической программы, федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы.

11. Приоритетные направления бюджетных расходов

Положения Бюджетного послания	Реализация при формировании проекта федерального бюджета
Правительство РФ должно предусмотреть средства на выполнение принятых решений по повышению заработной платы в бюджетной сфере, денежного содержания военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов	На указанные цели проектом федерального бюджета на 2007 г. предусмотрено 1,1 трлн. р. – на 28,2 % больше, чем в 2006 г.
Особое внимание следует уделить решению задачи повышения жизненного уровня пенсионеров. В частности, необходимо обеспечить выполнение ранее принятого решения о доведении размеров социальных пенсий до уровня ниже прожиточного минимума пенсионера	В 2007 г. предусмотрено повышение размеров социальных пенсий на 21,7 %. К 2009 г. средний размер трудовой пенсии возрастет в 1,84 раза
В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ поставлены задачи по качественному улучшению системы поддержки материнства и детства в целях существенного повышения рождаемости. Необходимые для их реализации средства должны быть учтены при формировании федерального бюджета на 2007 г. и в последующие годы	В 2007 г. на реализацию демографической программы в федеральном бюджете предусмотрено 32,2 млрд. р.
В 2007 – 2008 гг. следует обеспечить выделение средств на реализацию приоритетных национальных проектов	Общий объем средств, предусмотренных в федеральном бюджете на реализацию приоритетных национальных проектов, в 2007 г. составит 206,4 млрд. р., что на 50 % выше уровня 2006 г.
В сфере образования требуется оказать поддержку регионам, внедряющим в общеобразовательных учреждениях новую систему оплаты труда, основанную на нормативно-подушевом финансировании и направленную на повышение доходов учителей. В этой связи целесообразно расширить применение бюджетных грантов как инструмента проведения структурных реформ в социальной сфере	На 2007 г. в федеральном бюджете в рамках реализации приоритетного национального проекта «Образование» предусмотрено 3,5 млрд. р. для поддержки на конкурсной основе региональных программ модернизации образования
В агропромышленной сфере необходимо обеспечить доступность и адресный характер мер государственной поддержки, расширение ее форм. Особое внимание следует уделять внедрению современных технологий, дальнейшему развитию кредитования, в том числе ипотечного, сельхозстрахования и иных механизмов, стимулирующих деловую активность граждан и повышение уровня жизни на селе. Развитие лизинга должно стимулировать применение наиболее экономичных в эксплуатации сельскохозяйственных машин и оборудования	На указанные цели в рамках реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» в 2007 г. предусмотрено 23,4 млрд. р.
Использование механизмов Инвестиционного фонда, венчурных фондов, промышленно-производственных, технико-внедренческих и туристско-рекреационных особых экономических зон, концессионных соглашений, технопарков в сфере высоких технологий в целях расширения частных инвестиций	За счет экономии расходов на обслуживании внешнего долга объем Инвестиционного фонда увеличен с 69,7 млрд. р. в 2006 г. до 110,6 млрд. р. в 2007 г., предусмотрены средства в объеме 11,1 млрд. р. на развитие особых экономических зон
В рамках реализации данного предложения необходимо, в частности, предусмотреть в 2007 г. дополнительные субсидии регионам в размере не менее 35 млрд. р. на строительство и модернизацию автомобильных дорог	В 2007 г. субсидии бюджетам субъектов РФ на ремонт и строительство автомобильных дорог составят 78,3 млрд. р.
Учитывая необходимость ликвидации перекрестного субсидирования в сфере электроснабжения и железнодорожных перевозок, следует определиться с объемами, механизмами и сроками необходимой бюджетной поддержки	Для ликвидации перекрестного субсидирования в электроэнергетике на 2007 г. предусмотрено 30,0 млрд. р. на взносы в уставные капиталы системообразующих организаций электроэнергетики
Должны быть предусмотрены средства на развитие индустрии нанотехнологий и создание элементной базы	На указанные цели в 2007 г. предусмотрено 5,5 млрд. р.

В табл. 12 приведена динамика расходов бюджета Тамбовской области.

12. Динамика расходов бюджета Тамбовской области, %

Статьи	2005 г.	2006 г.	Изменение
1. Общегосударственные вопросы	6,08	7,21	+ 1,13
2. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	7,79	6,1	– 1,69
3. Национальная экономика	12,15	10,55	– 1,6
4. Жилищно-коммунальное хозяйство	3,32	2,78	– 0,54
5. Охрана окружающей среды	0,23	0,14	– 0,09

6. Образование	8,14	7,91	- 0,23
7. Культура, кинематография, средства массовой информации	2,56	2,13	- 0,43
8. здравоохранение и спорт	14,65	13,27	- 1,38
9. Социальная политика	9,63	9,13	- 0,5
10. Межбюджетные трансферты	35,45	40,78	+ 5,33
ИТОГО РАСХОДОВ, %	100	100	-
ИТОГО РАСХОДОВ, млн. р.	8059,8197	10 463,4424	2403,623

В табл.13 приведена динамика расходов бюджета города Тамбова.

13. Динамика расходов бюджета г. Тамбова, %

Статьи	2005	2006	Изменение
1. Общегосударственные вопросы	7,14	6,6	- 0,54
2. Национальная экономика	6,1	7,5	+ 1,4
3. Жилищно-коммунальное хозяйство	39,44	20,07	- 19,37
4. Охрана окружающей среды	-	0,08	-
5. Образование	33,5	26,33	- 7,17
6. Культура, кинематография, средства массовой информации	1,87	1,56	- 0,31
7. здравоохранение и спорт	10,31	9,12	- 1,19
8. Социальная политика	1,64	28,74	+ 27,1
ИТОГО РАСХОДОВ, %	100	100	-
ИТОГО РАСХОДОВ, млн. р.	1376,1448	2386,3918	1010,247

4. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

4.1. Понятие бюджетного процесса и его участники

Бюджетный процесс – это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением²¹.

Бюджетный процесс включает процесс составления проектов бюджетов, их рассмотрения, утверждения и исполнения, а также государственный и муниципальный финансовый контроль.

Участниками бюджетного процесса являются органы и лица, обладающие бюджетными полномочиями:

- Президент Российской Федерации;
- органы законодательной (представительной) власти;
- органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов РФ, главы местного самоуправления, финансовые органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы);
- органы денежно-кредитного регулирования;
- органы государственного и муниципального финансового контроля;
- государственные внебюджетные фонды;
- главные распорядители и распорядители бюджетных средств;
- бюджетные учреждения;
- государственные и муниципальные унитарные предприятия;
- кредитные организации, осуществляющие операции со средствами бюджетов и государственных внебюджетных фондов;
- другие органы, на которые возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия.

4.2. Составление проектов бюджетов

Проекты бюджетов составляются в соответствии с нормами и нормативами, установленными законодательством Российской Федерации, субъектов РФ, правовыми актами органов местного самоуправления.

Бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год определяется в Бюджетном послании Президента РФ.

Составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства РФ, соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Проекты бюджетов непосредственно разрабатывают Минфин России, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований. Составление бюджета базируется на:

- концепции социально-экономического развития и основных направлений экономической и социальной политики РФ;
- прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории;

²¹ Управление бюджетом : курс лекций. – М. : Издательство «Дело и сервис», 2002.

- основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории;
- прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории;
- плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории.

Прогноз социально-экономического развития территории разрабатывается по данным социально-экономического развития территории за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета. Изменение такого прогноза в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.

Перспективный финансовый план – документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Он разрабатывается в целях: информирования законодательных (представительных) органов власти о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы; комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов; выявления необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики; отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года и ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования (при этом плановый период сдвигается на один год вперед). Он составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации.

Баланс финансовых ресурсов представляет собой баланс всех доходов и расходов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Он составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и является основой для составления проекта бюджета.

В процессе составления бюджета каждому главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств и бюджетному учреждению устанавливаются задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг в зависимости от цели функционирования конкретного главного распорядителя, распорядителя бюджетных средств, бюджетного учреждения, государственного или муниципального унитарного предприятия.

Федеральный орган исполнительной власти разрабатывает и утверждает нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг.

При составлении проекта бюджета выделение средств конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению определяется с учетом нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг и задания на предоставление указанных услуг. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг используются при расчете финансирования государственного заказа на предоставление государственных или муниципальных услуг, выполняемого государственными, муниципальными унитарными предприятиями или иными юридическими лицами.

План развития государственного или муниципального сектора экономики включает:

- перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных предприятий;
- перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности государственных или муниципальных унитарных предприятий;
- программу приватизации (продажи) государственного или муниципального имущества и приобретения имущества в государственную или муниципальную собственность;
- сведения о предельной штатной численности государственных или муниципальных служащих и военнослужащих по главным распорядителям бюджетных средств.

В план развития государственного сектора экономики федерального уровня включается в форме сводного плана по главным распорядителям бюджетных средств план предоставления государственных или муниципальных услуг бюджетными учреждениями.

Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти РФ, субъекта РФ, органом местного самоуправления и утверждаются соответствующим законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления вместе с утверждением бюджета. Перечень долгосрочных целевых программ формируется органом исполнительной власти, органом местного самоуправления в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации и прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами.

Заказчиком долгосрочной целевой программы является орган государственной власти или орган местного самоуправления – для муниципальных целевых программ.

В проекте закона (решения) о бюджете содержатся основные характеристики бюджета, к которым относятся: общий объем доходов, общий объем расходов и дефицит бюджета.

В проекте закона о бюджете должны содержаться также:

- прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации;
- нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы;
- нормативы централизации доходов бюджетов других уровней бюджетной системы для целевого финансирования централизованных мероприятий.

В проекте закона (решения) о бюджете должны быть установлены следующие расходные показатели:

- расходы бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
- общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;
- расходы и доходы целевых бюджетных фондов;

- объемы финансовой помощи бюджетам других уровней, предоставляемой в форме дотаций и субвенций, в разрезе бюджетов, получающих финансовую помощь;
- распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета;
- другие показатели, определенные Бюджетным кодексом, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

В составе расходов на бюджетные инвестиции в проекте закона (решения) о бюджете должны быть установлены лимиты предоставления инвестиционных налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года.

В проекте закона (решения) о бюджете должны быть определены следующие характеристики государственного или муниципального долга, государственных или муниципальных заимствований:

- источники финансирования дефицита бюджета за счет государственных или муниципальных внутренних заимствований;
- верхний предел государственного или муниципального внутреннего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;
- предел предоставления государственных или муниципальных гарантий третьим лицам на привлечение внутренних заимствований.

В проекте федерального закона о федеральном бюджете также определяются:

- верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;
- предел государственных внешних заимствований Российской Федерации: объемы и перечень государственных внешних заимствований Российской Федерации по показателям источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- пределы предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам и их юридическим лицам, а также международным организациям, в том числе государствам – участникам СНГ;
- предел предоставления государственных гарантий третьим лицам на привлечение внешних заимствований.

Исходными макроэкономическими показателями для составления проекта бюджета являются:

- объем ВВП на очередной финансовый год и темп его роста;
- уровень инфляции.

4.3. Рассмотрение и утверждение федерального бюджета

Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год не позднее 15 августа текущего года одновременно со следующими документами и материалами²²:

- предварительными итогами социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период текущего года;
- прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год;
- основными направлениями бюджетной и налоговой политики;
- планом развития государственного и муниципального секторов экономики;
- прогнозом сводного финансового баланса по территории Российской Федерации;
- прогнозом консолидированного бюджета Российской Федерации;
- основными принципами и расчетами по взаимоотношениям федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ;
- проектами федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета;
- проектом федеральной адресной инвестиционной программы;
- проектом программы приватизации государственных и муниципальных предприятий;
- расчетами по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и дефициту федерального бюджета;
- международными договорами Российской Федерации, вступившими в силу для Российской Федерации и содержащими ее финансовые обязательства на очередной финансовый год, включая нератифицированные международные договоры Российской Федерации о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;
- проектом программы государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерацией иностранным государствам;
- проектом структуры государственного внешнего долга Российской Федерации по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам;
- проектом структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации и проектом программы внутренних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита федерального бюджета;
- проектами программ предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год и отчетом о предоставлении гарантий за истекший период текущего финансового года;
- проектами федеральных законов о приостановлении действия или об отмене федеральных законов, реализация которых требует осуществления расходов, не предусмотренных федеральным бюджетом на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты следующих федеральных законов:

- о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах и сборах;
- о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

²² Управление бюджетом : курс лекций. – М. : Издательство «Дело и сервис», 2002.

Правительство РФ до 1 августа текущего финансового года вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год; проекты федеральных законов о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда. При возникновении разногласий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти в связи с составлением смет расходов соответствующих органов одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете Правительство РФ представляет протокол разногласий, не согласованных с Правительством РФ.

Правительство РФ дополнительно представляет в Государственную Думу не позднее 1 октября текущего года:

- оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год и консолидированного бюджета Российской Федерации за отчетный финансовый год;
- проекты программ предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год и отчет за истекший период текущего финансового года;
- проект программы предоставления средств федерального бюджета на очередной финансовый год на возвратной основе по каждому виду расходов и отчет за отчетный финансовый год и истекший период текущего финансового года;
- предложения по расходам на содержание войск, воинских формирований, в том числе по расходам на содержание военнослужащих и гражданского персонала;
- поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета на очередной финансовый год.

Банк России до 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год. Предварительно проект направляется Президенту РФ и в Правительство РФ.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 15 августа текущего года. Одновременно законопроект представляется Президенту РФ.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в четырех чтениях. Федеральные законы о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год должны быть приняты Государственной Думой до утверждения основных характеристик федерального бюджета в первом чтении. Федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда должны быть приняты Государственной Думой до рассмотрения во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете.

При отклонении Государственной Думой федеральных законов о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство, в законодательные акты о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды до рассмотрения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете расчеты по всем показателям федерального бюджета осуществляются на основе действующего законодательства.

Проекты федеральных целевых программ, намечаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета, должны быть представлены в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении в течение 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством РФ.

Обсуждаются концепция бюджета и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, проект программы государственных внешних заимствований в части источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, а также основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

- доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации;
- распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;
- дефицит бюджета;
- общий объем расходов бюджета.

При отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Государственная Дума действует по одному из трех вариантов:

- передает законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета, состоящую из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета;
- возвращает законопроект в Правительство РФ на доработку;
- ставит вопрос о доверии Правительству РФ.

По итогам рассмотрения в первом чтении законопроекта принимается постановление Государственной Думы о принятии проекта бюджета в первом чтении и о его основных характеристиках.

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении утверждаются расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов в пределах общего объема расходов, утвержденного в первом чтении, и размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Если Государственная Дума отклоняет во втором чтении проект федерального закона о федеральном бюджете, она передает его в согласительную комиссию.

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете в третьем чтении утверждаются: расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации и главным распорядителям средств федерального бюджета; распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ по субъектам РФ; расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год в пределах расходов, утвержденных во втором чтении по

разделам федерального бюджета; программы предоставления гарантий Правительства РФ, средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов; программа государственных внешних заимствований.

При рассмотрении в четвертом чтении проекта закона о федеральном бюджете Государственной Думой он голосуется в целом. Внесение в него поправок не допускается. Принятый Государственной Думой закон о федеральном бюджете передается на рассмотрение Совета Федерации.

Правительство РФ направляет в Государственную Думу и Совет Федерации для сведения поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Совет Федерации рассматривает закон о федеральном бюджете. Одобренный Советом Федерации закон направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. При отклонении закон передается в согласительную комиссию, которая выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный закон.

Государственная Дума повторно рассматривает законопроект в одном чтении. Принятый Государственной Думой в результате повторного рассмотрения закон передается в Совет Федерации. При несогласии Государственной Думы с решением Совета Федерации закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

При отклонении Президентом РФ закона он передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. Федеральный закон о федеральном бюджете не вступает в силу до начала очередного финансового года в случае непринятия Государственной Думой проекта закона до 1 декабря текущего года. В этом случае Государственная Дума принимает федеральный закон о финансировании расходов из федерального бюджета в I квартале очередного финансового года²³.

4.4. Казначейская система исполнения бюджета

Создание Федерального казначейства, обеспечивающего исполнение бюджетов, обусловлено необходимостью предварительного, текущего и последующего контроля сбора доходов и осуществления расходов в процессе выполнения государством своих функций. Органы Федерального казначейства являются инструментом реализации бюджетной политики государства и выполняют важную функцию – обеспечивают сохранность федеральных бюджетных средств на счетах в Банке России. В настоящее время Федеральное казначейство образует действующую в сфере государственных финансов систему, которая выполняет платежные, учетные и контрольные функции.

Исполнение бюджетов могут организовать не только органы Федерального казначейства. В табл. 14 приведены характеристики различных систем исполнения бюджетов²⁴.

Казначейская система качественно отличается от банковской системы, обеспечивая большую эффективность использования бюджетных средств за счет оперативного контроля за расходованием (в том числе целевым) бюджетных средств.

С распадом СССР и появлением коммерческих банков, для которых исполнение бюджета не носило приоритетного характера, Министерство финансов потеряло контроль за бюджетными средствами, что характеризовалось задержками в перечислении налогов в бюджет, а также несвоевременным финансированием бюджетных расходов или нецелевым использованием средств бюджета. Все это и обусловило возврат к казначейской системе исполнения бюджетов, в первую очередь федерального бюджета. В России Федеральное казначейство было образовано в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О Федеральном казначействе» от 08.12.92 г. № 1556.

14. Системы исполнения бюджетов

	Система исполнения бюджетов		
	Казначейская	Банковская	Смешанная
Орган государственной власти, осуществляющий организацию исполнения бюджетов	Федеральное казначейство	Центральный банк (иногда с участием коммерческих банков)	Объединяет в себе черты казначейской и банковской систем
Осуществление операций получателей бюджетных средств	Через территориальные органы Федерального казначейства	Через уполномоченные банки	
Особенности функционирования	Эффективный контроль за бюджетными расходами	Отсутствие оперативного контроля за расходами бюджетных средств	

На органы исполнительной власти были возложены организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Эти органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

При казначейском исполнении федерального бюджета регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета возлагаются на Федеральное казначейство.

Исполнение федерального бюджета осуществляется на основе отражения всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов Федерального казначейства. В процессе исполнения федерального бюджета запрещается осуществление операций, минуя систему балансовых счетов Федерального казначейства.

²³ Управление бюджетом : курс лекций. – М. : Издательство «Дело и сервис», 2002.

²⁴ Организация исполнения бюджета : учеб. пособие / под ред. канд. экон. наук, проф. В.В. Карчевского. – М. : Вузовский учебник, 2006.

С 1 января 2005 г. деятельность Федерального казначейства (как федеральной службы в составе Минфина) регламентируется Положением «О Федеральном казначействе», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.04 г. № 703.

Федеральное казначейство в установленной сфере деятельности²⁵:

- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;
- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;
- открывает в ЦБ России и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;
- открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;
- составляет и представляет в Минфин оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;
- получает в установленном порядке от главных распорядителей средств федерального бюджета, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных внебюджетных фондов и органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;
- осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;
- осуществляет управление операциями на едином счете федерального бюджета;
- осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе;
- осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств;
- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности и вносит в Минфин предложения по его совершенствованию;
- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Федерального казначейства и реализацию возложенных на него функций;
- обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;
- обеспечивает своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;
- обеспечивает мобилизационную подготовку Федерального казначейства;
- организует профессиональную подготовку работников Федерального казначейства, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку;
- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в ходе деятельности Федерального казначейства;
- взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;
- проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Федерального казначейства, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;
- осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Федеральное казначейство с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности;
- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;
- организовывать проведение необходимых экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований в установленной сфере деятельности;
- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, а также ученых и специалистов;
- осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Федерального казначейства;
- создавать, реорганизовывать и ликвидировать территориальные органы Федерального казначейства по согласованию с министром финансов;

²⁵ Организация исполнения бюджета : учеб. пособие / под ред. канд. экон. наук, проф. В.В. Карчевского. – М. : Вузовский учебник, 2006.

- применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений;

- создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Правом применения мер принуждения наделены руководители органов Федерального казначейства и их заместители (в соответствии с их полномочиями). Они имеют право:

- списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств:
 - используемых не по целевому назначению;
 - подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек;
- списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;

- взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, и за просрочку уплаты процентов за пользование этими средствами в размере $\frac{1}{300}$ действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;

- выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателям бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

- составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;
- взыскивать в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств в размере $\frac{1}{300}$ действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

Бюджетный кодекс (ст. 167) определяет ответственность Федерального казначейства за:

- правильность исполнения федерального бюджета, ведение счетов и управление бюджетными средствами;
- финансирование расходов, связанных с предоставлением бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, государственных гарантий с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом;

- полноту и своевременность перечисления бюджетных средств получателям;
- своевременность зачисления бюджетных средств на счета получателей;
- своевременность представления отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;
- своевременность доведения уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах обязательств бюджета до получателей бюджетных средств;

- финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;
- финансирование расходов сверх утвержденных лимитов обязательств бюджета;
- осуществление контроля за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, кредитными организациями;
- исполнение предписаний Счетной палаты Российской Федерации и решений актов судебных органов о компенсации ущерба, нанесенного финансовыми органами получателям бюджетных средств.

Бюджеты всех уровней исполняются в соответствии с принципом единства кассы и на основе бюджетной росписи. Право открытия и закрытия счетов федерального бюджета, определения их режима принадлежит Федеральному казначейству. Единый счет федерального бюджета (единый счет Федерального казначейства) находится в ЦБ России.

Консолидация значительной части государственных финансовых ресурсов на счетах в органах Федерального казначейства создала предпосылки для значительных качественных изменений в развитии технологий казначейского исполнения бюджета. В частности, для обеспечения централизации государственных финансовых средств на едином счете Федерального казначейства (ЕКС), открытие которого позволяет оперативно использовать остатки на счетах бюджетных организаций для финансирования бюджетных мероприятий. Формально ЕКС не увеличивает объем бюджетных средств, но за счет значительного сокращения времени прохождения средств от органа, исполняющего бюджет, до самого низшего звена – бюджетополучателей казначейство получает своеобразный кредит или дополнительную кассовую наличность при исполнении бюджета (рис. 9).

Ежедневно все федеральные доходы, поступившие за предыдущий день, перечисляются на ЕКС Главного управления Федерального казначейства; внедрена ежедневная отчетность управлений по поступлениям доходов в федеральный бюджет, которая осуществляется с помощью электронного обмена информацией между территориальными органами Федерального казначейства и налоговыми органами на уровне управлений.

В исполнении федерального бюджета по доходам наряду с органами Федерального казначейства принимали участие налоговые и таможенные органы. Таможенные органы осуществляли учет поступлений налогов и сборов в иностранной валюте от крупных налогоплательщиков, наличных денежных средств, принимаемых в счет уплаты таможенных платежей, а также конфискованных денежных средств.

Органами Федерального казначейства осуществляется работа по внедрению современных технологий при обслуживании получателей средств федерального бюджета. В соответствии с Федеральным законом от 10.01.02 г. № 24-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» разработан план мероприятий по дальнейшему внедрению электронно-цифровой подписи (ЭЦП) информации участниками бюджетного процесса. Эта подпись придает информации, передаваемой по электронным каналам связи, статус документа, защищает документ от подделки, искажения и однозначно позволяет доказательно подтвердить подпись лица, сформировавшего и отправившего данную информацию, а главное, позволяет решать вопросы финансирования значительной части федеральных расходов в режиме on-line. При обмене электронной информацией между органами Федерального казначейства и органами Банка России ЭЦП применяется почти 8 лет.

На очереди – внедрение ЭЦП при обмене информацией между органами Федерального казначейства и другими банками, где открыты счета органов (в частности, это подразделения Сбербанка России), между региональными

управлениями Федерального казначейства и отделениями Федерального казначейства, между отделениями и бюджетополучателями.

План включает в себя проработку всей необходимой документации, изучение технической возможности всех заинтересованных сторон, обучение назначенных ответственных за электронный документооборот лиц, установку соответствующего оборудования, работу в экспериментальном режиме с выбранными пользователями и практическое применение ЭЦП со всеми возможными участниками электронного документооборота, что сократит сроки оплаты расходов федерального бюджета.

Дальнейшее развитие органов Федерального казначейства предполагает совершенствование процесса исполнения бюджета, переход к полному кассовому обслуживанию региональных и местных бюджетов с 1 января 2006 г. Для обеспечения эффективного управления средствами федерального бюджета должна быть создана система прогнозирования и кассового планирования этих средств.

5. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

5.1. Сущность, функции и задачи внебюджетных фондов

Внебюджетные фонды – это целевые централизованные фонды финансовых ресурсов, предназначенные для решения социально-экономических задач на уровне государства, муниципалитетов и отраслей экономики, обеспечивающие дополнительными источниками финансирования приоритетные направления развития общества. Классификация внебюджетных фондов представлена на рис. 10.

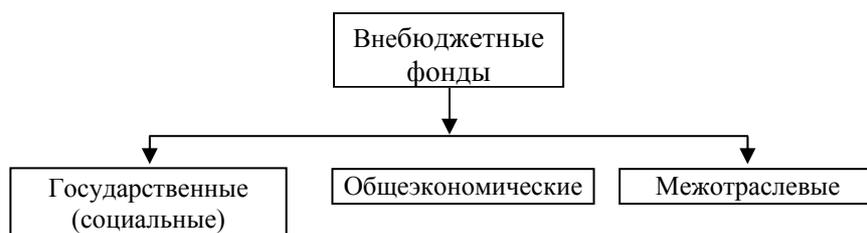


Рис. 10. Классификация внебюджетных фондов

В зависимости от зоны действия в образовании внебюджетных фондов могут участвовать: все субъекты экономической деятельности (федеральные социальные и экономические внебюджетные фонды); субъекты экономической деятельности, зарегистрированные или проживающие на определенной территории (территориальные внебюджетные фонды); субъекты, занимающиеся определенным видом экономической деятельности (отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды).

Целевой характер образования внебюджетных фондов обуславливает направления их использования. Это могут быть социальные задачи (пенсионное и социальное обеспечение и т.п.), общэкономические задачи (воспроизводство минерально-сырьевой базы, дорожное строительство и т.п.), отраслевые и межотраслевые задачи (развитие науки и техники, инновационные разработки и т.п.).

Средствами внебюджетных фондов управляют специально создаваемые государственные и негосударственные (некоммерческие организации) институты либо органы исполнительной власти и местного самоуправления.

Наряду с собственно внебюджетными фондами создаются целевые бюджетные фонды, имеющие обособленные в рамках доходов бюджета источники образования. Средства целевых бюджетных фондов передаются в оперативное управление органам исполнительной власти.

Высокую социальную и экономическую значимость в настоящее время имеют государственные внебюджетные фонды, которые представляют собой целевые централизованные фонды финансовых ресурсов, формируемые за счет обязательных платежей и отчислений юридических и физических лиц и предназначенные для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь.

С 1 января 2000 г. введен в действие Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, предназначенный для регулирования бюджетных правоотношений, возникающих между субъектами в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, в том числе и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Регулированию бюджетных правоотношений, связанных с образованием, распределением и использованием средств государственных внебюджетных фондов, посвящена глава 17 «Государственные внебюджетные фонды» указанного кодекса.

В соответствии со ст. 144 Бюджетного кодекса РФ внебюджетными фондами являлись: Пенсионный фонд РФ (далее ПФР); Фонд социального страхования РФ (далее – ФСС); Фонд обязательного медицинского страхования РФ (далее – ФФОМС); Государственный фонд занятости населения Российской Федерации (далее – ГФЗН). С 1 января 2001 г., в связи с консолидацией в федеральном бюджете ГФЗН прекратил свое самостоятельное существование (федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» Положение о ГФЗН признано утратившим силу с 1 января 2001 г.).

При помощи внебюджетных фондов государство решает важнейшие экономические и социальные задачи:

- социальную защиту населения;
- повышение жизненного уровня населения;
- сохранение и улучшение здоровья населения;
- оказание социальных услуг населению.

Аккумуляция средств во внебюджетных фондах позволяет накапливать источники финансирования для выплат пенсий, пособий и других выплат, гарантированных государством.

Государственные внебюджетные фонды формируются за счет отчислений от доходов юридических и физических лиц, предусмотренных законодательными актами, а также носящих добровольный характер.

В настоящее время величина аккумулируемых и расходуемых указанными фондами денежных средств позволяет считать их консолидированный бюджет «вторым» бюджетом страны (табл. 15).

15. Динамика доходов и расходов федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, млн. р.

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Доходы:					
Федеральный бюджет	2 562 606,9	3 273 844,6	3 597 649,9	6 170 484,6	6 965 317,2
ПФР	822 841,4	1 000 316,6	1 177 375,0	1 566 443,1	1 845 094,0
ФСС	134 525,9	159 989,7	185 514,7	207 037,2	258 806,0
ФФОМС	5314,33	6406,2	88 991,7	115 980,5	139 643,4
Расходы:					
Федеральный бюджет	2 414 352,2	2 768 085,8	3 396 268,7	4 431 076,8	5 463 479,9
ПФР	864 898,3	946 640,2	1 176 131,3	1 489 468,0	1 727 799,9
ФСС	143 185,4	158 935,0	190 798,6	212 987,3	287 493,5
ФФОМС	5314,33	6391,2	88 991,7	115 940,5	139 573,4

5.2. Пенсионный фонд РФ

Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) – это централизованный фонд государства, обеспечивающий формирование и распределение финансовых ресурсов в целях пенсионного обеспечения граждан в Российской Федерации²⁶.

К функциям ПФР относятся:

- аккумулирование страховых взносов;
- финансирование расходов, предусмотренных законом о бюджете ПФР на соответствующий финансовый год;
- организация работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца;
 - капитализация средств ПФР, привлечение в него добровольных взносов физических и юридических лиц;
 - контроль с участием налоговых органов своевременного и полного поступления страховых взносов, правильного и рационального расходования средств ПФР;
 - организация и ведение индивидуального – персонафицированного учета застрахованных лиц;
 - участие в разработке и реализации межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий, пособий и др.

Доходы бюджета ПФР формируются за счет следующих источников:

- переходящего остатка денежных средств на начало отчетного периода;
- суммы единого социального налога, поступающей из федерального бюджета на выплату базовой части трудовой пенсии;
 - страховых взносов, зачисляемых в ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии;
 - страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии;
 - страховых взносов в виде фиксированного платежа;
 - мобилизации просроченной задолженности плательщиков страховых взносов и единого социального налога;
 - средств федерального бюджета, передаваемых ПФР в соответствии с законодательством РФ;
 - средств федерального бюджета, передаваемых ПФР Минтруда России на выплату досрочных пенсий гражданам, признанным безработными, и социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению;
 - средств из целевого бюджетного фонда Минатома России для обеспечения выплаты дополнительного ежемесячного пожизненного материального обеспечения работникам, осуществлявшим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса;
 - суммы пеней и других финансовых санкций;
 - страховых взносов по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации.

²⁶ Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации : постановление ВС РФ от 27 дек. 1991 г. № 2122-1.

Расходы бюджета ПФР включают:

- выплаты базовой части трудовой пенсии, финансируемой за счет сумм единого социального налога, поступающих из федерального бюджета;
- выплаты страховой части трудовой пенсии;
- компенсационные выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, получающими трудовые пенсии;
- выплаты пенсий гражданам, выехавшим на постоянное место жительства за границу;
- выплаты социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению;
- расходы на доставку и пересылку пенсий и пособий;
- выплаты пенсий по государственному пенсионному обеспечению;
- выплаты досрочных пенсий гражданам, признанным безработными;
- выплаты дополнительного ежемесячного пожизненного материального обеспечения работникам, осуществлявшим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса;
- выплаты пенсий членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации в части, превышающей три с половиной минимального размера пенсии по старости, финансируемые за счет страховых взносов, фактически поступающих по дополнительному тарифу;
- пенсионные накопления (резервы), сформированные за счет страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица;
- финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности ПФР и его органов.

Суммы единого социального налога, зачисляемые в федеральный бюджет на выплату базовой части трудовой пенсии, перечисляются в ПФР в полном объеме. Суммы ЕСН, зачисляемые в федеральный бюджет, в объеме, превышающем расходы на финансирование базовой части трудовой пенсии, перечисляются в ПФР ежеквартально и могут быть использованы на улучшение пенсионного обеспечения.

Сумма фактического превышения доходов над расходами ПФР за вычетом норматива оборотных денежных средств направляется на создание резерва бюджета ПФР. Временно свободные средства резерва бюджета ПФР размещаются на рынке капиталов. Средства страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, учитываемые в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица, также размещаются на рынке капиталов.

Расходы на финансирование выплат государственных пенсий и пособий, осуществляемые ПФР за счет средств федерального бюджета, включают следующие выплаты:

- военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам, их семьям;
- социальных пенсий;
- по предоставлению льгот по пенсионному обеспечению граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- пенсий, исчисленных с применением индивидуального коэффициента пенсионера, в части, определяемой включением в трудовой стаж, дающий право на государственную пенсию, периодов, не связанных с уплатой страховых взносов в Фонд;
- дополнительного пожизненного ежемесячного материального обеспечения Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы – участникам Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг.;
- социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг, а также расходы на их доставку и пересылку.

Финансирование расходов на выплату досрочных пенсий гражданам, признанным безработными, социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг получателям досрочных пенсий осуществляется за счет средств федерального бюджета, передаваемых ПФР Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Фактически поступившие страховые взносы по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, учитываются в целом по Российской Федерации на отдельном централизованном счете. Эти средства направляются на финансирование расходов на выплаты повышенных пенсий членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации в части, превышающей три с половиной минимальных размера пенсии по старости, с учетом установленных законодательством Российской Федерации надбавок и компенсационных выплат, а также расходов на доставку и пересылку указанных видов пенсий.

Поскольку в распоряжении ПФР находятся все средства, предназначенные для государственного пенсионного обеспечения граждан, большое значение имеет процесс управления этими средствами в интересах государства и населения.

Руководство ПФР осуществляет правление и его постоянно действующий исполнительный орган – исполнительная дирекция.

В состав ПФР входят отделения – единые пенсионные службы регионов, а также управления ПФР в муниципальных образованиях.

ПФР заключает соответствующие соглашения с органами исполнительной власти регионов.

Пенсионный фонд Российской Федерации и его территориальные органы действуют на основании Федерального закона «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации». Положения о территориальных органах Пенсионного фонда Российской Федерации, являющихся юридическими лицами, утверждаются Правлением Пенсионного фонда Российской Федерации.

Страховщиками по обязательному пенсионному страхованию наряду с Пенсионным фондом Российской Федерации могут являться негосударственные пенсионные фонды в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом. Порядок формирования в негосударственных пенсионных фондах средств пенсионных накоплений и инвестирования ими указанных средств, порядок передачи пенсионных накоплений из Пенсионного фонда Российской Федерации и уплаты страховых взносов в негосударственные пенсионные фонды, а также пределы осуществления негосударственными пенсионными фондами полномочий страховщика устанавливаются федеральным законом.

С 1 января 2002 г. введены две категории пенсий: трудовая пенсия и пенсия по государственному пенсионному обеспечению²⁷.

Трудовая пенсия подразделяется на следующие виды:

- трудовую пенсию по старости;
- трудовую пенсию по инвалидности;
- трудовую пенсию по случаю потери кормильца.

Пенсия по государственному пенсионному обеспечению подразделяется на:

- пенсию за выслугу лет;
- пенсию по старости;
- пенсию по инвалидности;
- социальную пенсию.

На 2007 г. в соответствии с федеральным законом от 19 декабря 2006 г. № 236-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2007 год» бюджет ПФР на 2007 г. утвержден по доходам в сумме 1845,1 млрд. р., по расходам – в сумме 1727,8 млрд. р. Превышение доходов над расходами составляет 117,3 млрд. р., из которых 110,8 млрд. р. – прирост пенсионных накоплений, 6,5 млрд. р. – прирост средств по распределительной составляющей бюджета ПФР для пополнения денежной оборотной наличности на начало 2008 г.

На рис. 11 представлена структура доходов ПФР. Объем ассигнований, передаваемых ПФР из федерального бюджета в 2007 г., составит 959,7 млрд. р.

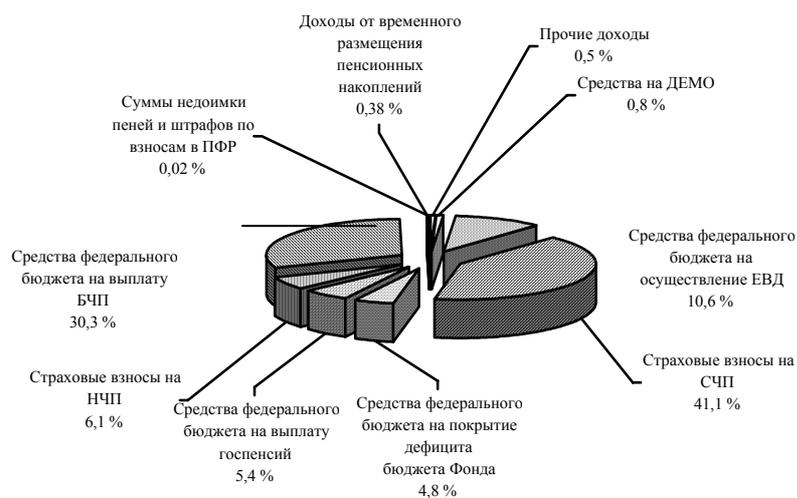


Рис. 11. Структура доходов ПФ РФ на 2007 год



Рис. 12. Структура расходов ПФ РФ на 2007 год

На рис. 12 изображена структура расходов фонда в процентном выражении. Основная масса расходов приходится на страховую часть трудовой пенсии и на осуществление единовременных страховых выплат (ЕДВ). Бюджетные средства будут направляться на выплату базовой части трудовых пенсий, пенсий по государственному пенсионному обеспечению и другие социальные выплаты, а также на покрытие дефицита по страховой части трудовых пенсий (88,2 млрд. р.). На пенсионное обеспечение будет направлено 1458,7 млрд. р., из них 107 млрд. р. – на увеличение (индексацию) пенсий. На выплату базовой части пенсий планируется направить 559,8 млрд. р., на выплату страховой части трудовой пенсии – 797,2 млрд. р., на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению – 100,1 млрд. р.

²⁷ Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации : федер. закон от 15 дек. 2001 г. № 167-ФЗ.

5.3. Фонд обязательного медицинского страхования РФ

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС) – это первый уровень страхования в системе, который осуществляет общее нормативное и организационное руководство системой ОМС. Сам он не осуществляет страховые операции и не финансирует систему ОМС граждан. Фонд был создан для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования, а его роль в ОМС сводится как к общему регулированию основных положений ОМС на территории РФ, так и к финансовому регулированию осуществления медицинского страхования граждан в субъектах Федерации.

Система ОМС представлена ФФОМС и 91 самостоятельным территориальным фондом ОМС, 913 их филиалами, из которых 467 выполняют функции страховщиков. В организационную структуру системы ОМС также входят 309 страховых медицинских организаций и 8296 лечебно-профилактических учреждений²⁸.

ФФОМС является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением, подотчетен Законодательному Собранию и Правительству РФ. Ежегодно бюджет фонда и отчет о его исполнении утверждаются Государственной Думой.²⁹

ФФОМС осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации. Кроме того, фонд является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, обособленное имущество, счета в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и других кредитных организациях, печать со своим наименованием, штампы и бланки установленного образца.

Основными задачами Федерального фонда являются: финансовое обеспечение установленных законодательством Российской Федерации прав граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования в целях, предусмотренных Законом Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»; обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования; аккумулирование финансовых средств Федерального фонда для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

Финансовые средства ФФОМС являются федеральной собственностью, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат. Финансовые средства фонда образуются за счет:

- поступлений части единого социального налога по ставкам, установленным законодательством;
- поступлений налогов на совокупный доход от налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы;
- средств субвенций из федерального бюджета на выполнение федеральных целевых программ;
- поступлений из иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Во исполнение бюджета ФФОМС финансовые средства направляются на:

- регулирование финансовых условий деятельности территориальных ФФОМС в рамках программы ОМС;
- реализацию мер социальной поддержки граждан по обеспечению лекарственными средствами;
- софинансирование страховых взносов на ОМС неработающего населения;
- финансирование отдельных мероприятий для системы ОМС, осуществляемых ФФОМС централизованно.

Фонд ежегодно разрабатывает бюджет и отчет о его исполнении, которые по представлению Правительства Российской Федерации утверждаются федеральным законом.

В соответствии с федеральным законом от 29.12.2006 г. № 234-ФЗ «О бюджете Фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на 2007 год» бюджет ФФОМС на 2007 г. утвержден по доходам в сумме 139,6 млрд. р., по расходам – в сумме 139,6 млрд. р.

На рис. 13 представлена структура доходов ФФОМС. Наибольший удельный вес составляют страховые взносы (62,51 %), поступающие в форме уплаты единого социального налога.

²⁸ Агапцов, С.А. Актуальные вопросы законодательного обеспечения доходов государственных внебюджетных фондов / С.А. Агапцов. – М. : Финансовый контроль, 2006. – 160 с.

²⁹ Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования : постановление Правительства от 29 июля 1998 г. № 857.



Рис. 13. Структура доходов ФФОМС на 2007 год

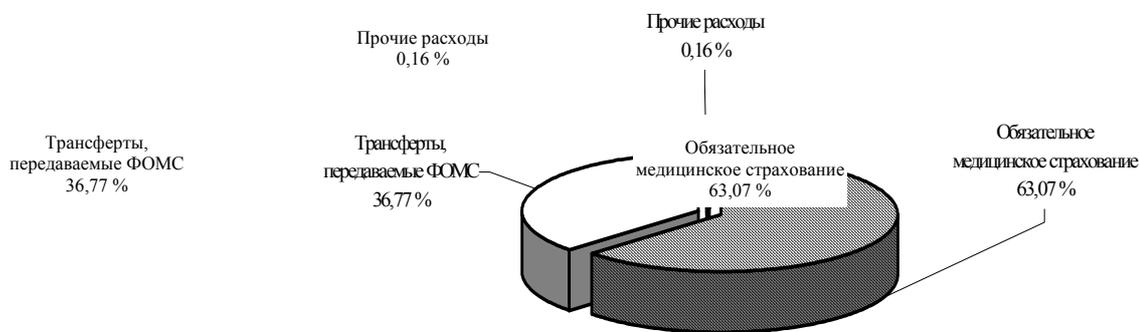


Рис. 14. Структура расходов бюджета ФФОМС на 2007 год

Из рис. 14, в структуре расходов ФФОМС, видно, что основная доля расходов приходится на обязательное медицинское страхование (63,07 %), которое позволяет обеспечить гарантированное государством страховое медицинское обеспечение по базовым региональным программам.

К функциям Федерального ФФОМС относятся: выравнивание условий деятельности территориальных ФФОМС по обеспечению финансирования ОМС за счет предоставления финансовой помощи; финансирование целевых программ в рамках ОМС; утверждение типовых правил ОМС граждан; разработка нормативных документов; участие в разработке базовой программы ОМС для всей территории РФ; участие в организации территориальных фондов ОМС; международное сотрудничество в области медицинского страхования; осуществление финансово-кредитной деятельности для выполнения задач по финансированию ОМС; проведение научно-исследовательской работы и подготовки специалистов для ОМС; сбор и анализ информации, в том числе о финансовых средствах системы обязательного медицинского страхования, и представление соответствующих материалов в Правительство Российской Федерации; международное сотрудничество по вопросам обязательного медицинского страхования; осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации расходов на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

Одной из важных функций ФФОМС является распределение средств по Федеральным округам. На рис. 15 представлена в процентном выражении структура распределения средств ФФОМС по федеральным округам, включая Байконур, согласно утвержденному бюджету фонда на 2007 г.

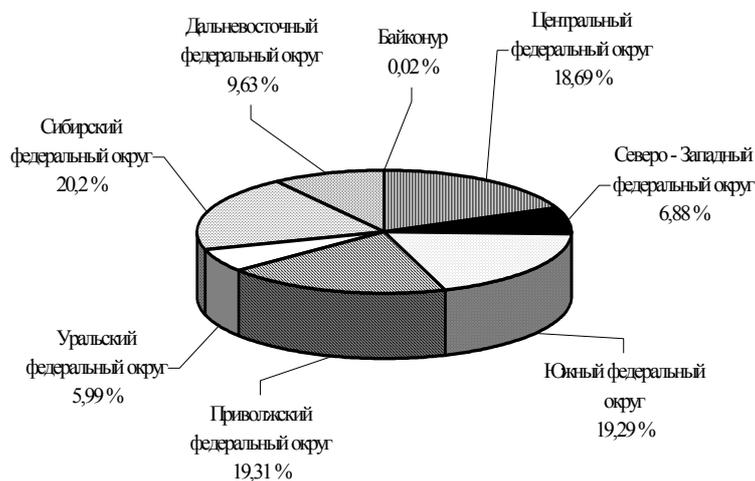


Рис. 15. Распределение средств ФФОМС по федеральным округам на 2007 год

Управление деятельностью фонда осуществляется его правлением и постоянно действующей исполнительной дирекцией. В состав правления входят представители федеральных органов законодательной и исполнительной власти и общественных объединений.

Правление возглавляет председатель. Федеральные органы законодательной и исполнительной власти и общественные объединения до истечения срока полномочий правления вправе внести в Правительство Российской Федерации предложения о замене кандидатур, ранее внесенных и утвержденных Правительством Российской Федерации в качестве членов правления.

Второй уровень организации обязательного медицинского страхования представлен территориальными фондами ОМС и их филиалами, которые осуществляют сбор, аккумулирование и распределение финансовых средств ОМС.

Территориальные ФОМС (ТФОМС) создаются на территориях субъектов РФ, являются самостоятельными государственными некоммерческими финансово-кредитными учреждениями и подотчетны соответствующим органам представительной и исполнительной власти³⁰.

Финансовые средства ТФОМС находятся в государственной собственности, не входят в состав бюджетов, других фондов и не подлежат изъятию.

Главной задачей ТФОМС является обеспечение реализации ОМС на каждой территории субъектов РФ на принципах всеобщности и социальной справедливости. На ТФОМС возложена основная работа по обеспечению финансовой сбалансированности и устойчивости системы ОМС.

Руководство деятельностью ТФОМС осуществляется также правлением и исполнительной дирекцией. Председатель правления избирается правлением, а исполнительный директор назначается местной администрацией.

Третий уровень в осуществлении ОМС представляют страховые медицинские организации (СМО). Именно им по закону отводится непосредственная роль страховщика. СМО получают финансовые средства на осуществление ОМС от ТФОМС по душевым нормативам в зависимости от численности и половозрастной структуры застрахованного ими контингента населения и осуществляют страховые выплаты в виде оплаты медицинских услуг, предоставляемых застрахованным гражданам.

По Положению о страховых медицинских организациях, осуществляющих ОМС, в качестве СМО может выступать юридическое лицо любой формы собственности и организации, предусмотренной российским законодательством, и имеющее лицензию на проведение ОМС, выдаваемую департаментом страхового надзора.

Общая схема организации и финансирования ОМС представлена на рис. 16.

³⁰ Положение о территориальном фонде обязательного медицинского страхования : постановлением ВС РФ от 24 февр. 1993 г. № 4543-1.

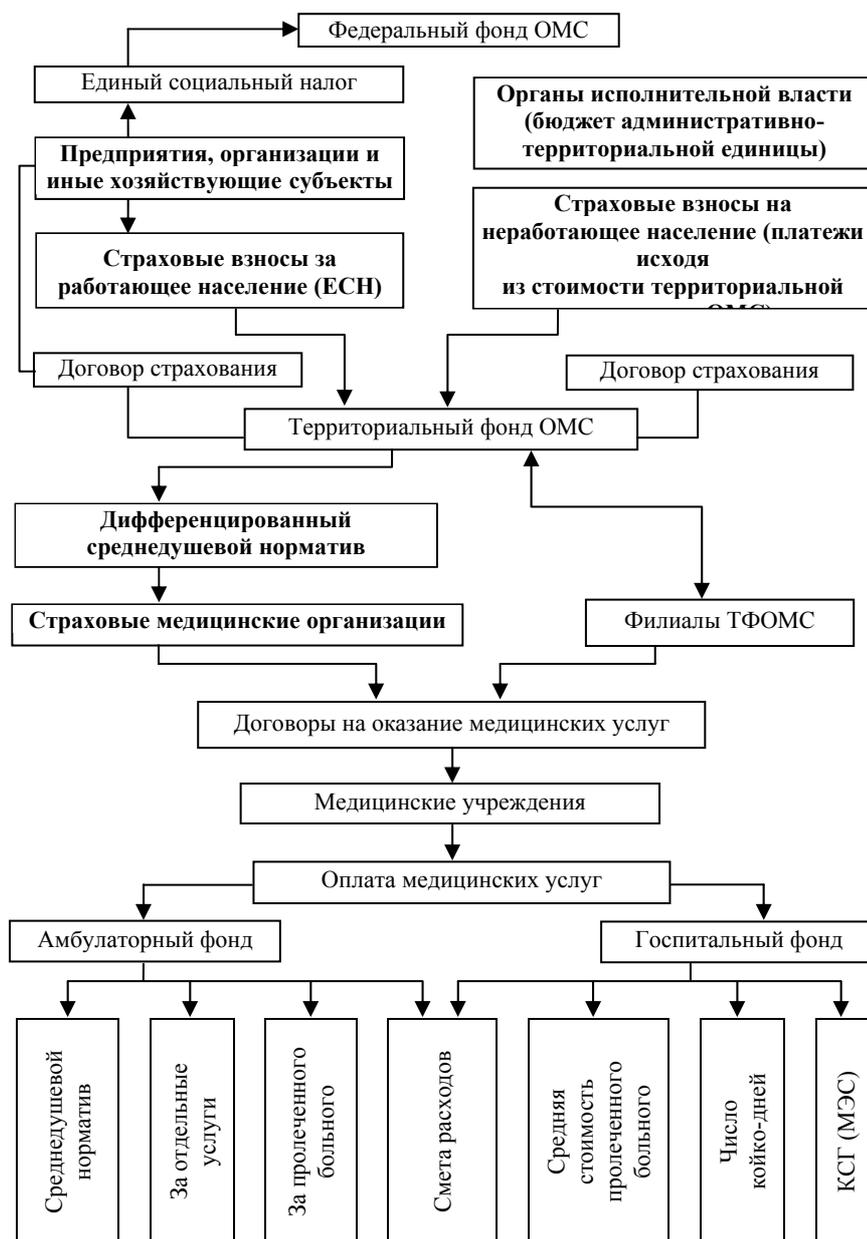


Рис. 16 Схема организации и финансирования ОМС

5.4. Фонд социального страхования РФ

Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС) осуществляет свою деятельность на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 года № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации», и представляет собой специализированную многоуровневую структуру, включающую 88 отделений по субъектам Российской Федерации.

Фонд является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации.

Денежные средства Фонда не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат.

Бюджет Фонда и отчет о его исполнении утверждаются федеральным законом.

Основными задачами ФСС являются:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;
- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость Фонда;
- разработка совместно с определенными министерствами предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;
- организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;

• сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Средства ФСС используются только на целевое финансирование мероприятий.

Бюджет ФСС – форма образования и расходования фонда денежных средств, образуемого вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенного для реализации прав граждан на обязательное социальное страхование и обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Бюджет Фонда составляется на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря.

Составными частями бюджета Фонда являются: доходы бюджета Фонда по региональным отделениям и центральному аппарату Фонда, внутриведомственная роспись расходов Фонда по региональным отделениям и центральному аппарату Фонда, а также источники внутреннего финансирования дефицита бюджета.

Доходы бюджета ФСС формируются по двум направлениям: обязательное социальное страхование и обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Доходы бюджета Фонда образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных перечислений.

В состав доходов бюджета Фонда входят:

1. Налоговые доходы:

- единый социальный налог, зачисляемый в Фонд;
- единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, зачисляемый в Фонд;
- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- единый сельскохозяйственный налог, в том числе уплачиваемый организациями, крестьянскими (фермерскими)

хозяйствами и индивидуальными предпринимателями;

– недоимка, пени и штрафы по взносам в Фонд социального страхования Российской Федерации (мобилизация просроченной задолженности страхователей по страховым взносам в Фонд, сформировавшейся на 1 января 2001 г.).

2. Неналоговые доходы:

– прочие поступления от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, а также поступления от разрешенных видов деятельности организаций (в части продажи оборудования, процентов от вкладов временно свободных средств и прочих текущих доходов);

– страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, включая недоимки, пени и штрафы;

– поступления капитализированных платежей предприятий.

3. Безвозмездные перечисления:

– субвенции Фонду социального страхования Российской Федерации;

– средства федерального бюджета;

– прочие поступления средств, предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации при условии их включения в бюджет Фонда.

Расходы бюджета Фонда – это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций Фонда в соответствии с законодательными и другими нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы обязательного социального страхования и обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний в Российской Федерации.

Структура расходов Фонда формируется в соответствии с функциональной и экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Формирование расходов производится в соответствии с внутриведомственной росписью расходов.

Бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 г. принят Федеральным законом от 19.12.2006 г. № 243-ФЗ. Консолидированные по двум видам страхования (обязательное социальное страхование и обязательное страхование от несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний) доходы бюджета Фонда в текущем году составят 258,8 млрд. р. По расходам бюджет утвержден в сумме 287,5 млрд. р. Источником внутреннего финансирования дефицита бюджета Фонда определен остаток бюджетных средств Фонда на начало 2007 г.

На рис. 17 представлена структура доходов ФСС, наибольший удельный вес приходится на единый социальный налог 62,15 % и на поступление средств из федерального бюджета (17,13 %) для реализации национальных программ.

На рис. 18 представлены расходы ФСС на 2007 г. Значительная доля – это расходы на выплату пособий (60,12 %), гарантированных государством.

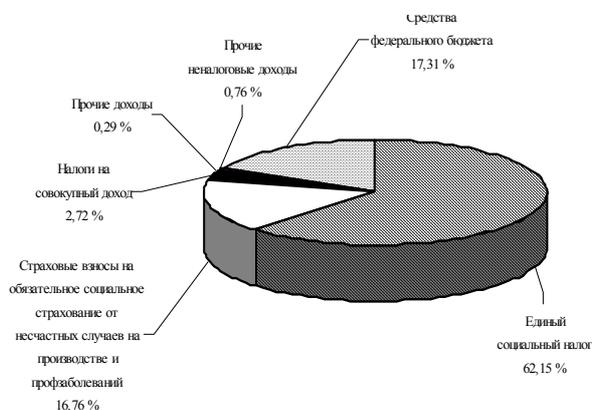


Рис. 17. Структура доходов бюджета ФСС на 2007 г.

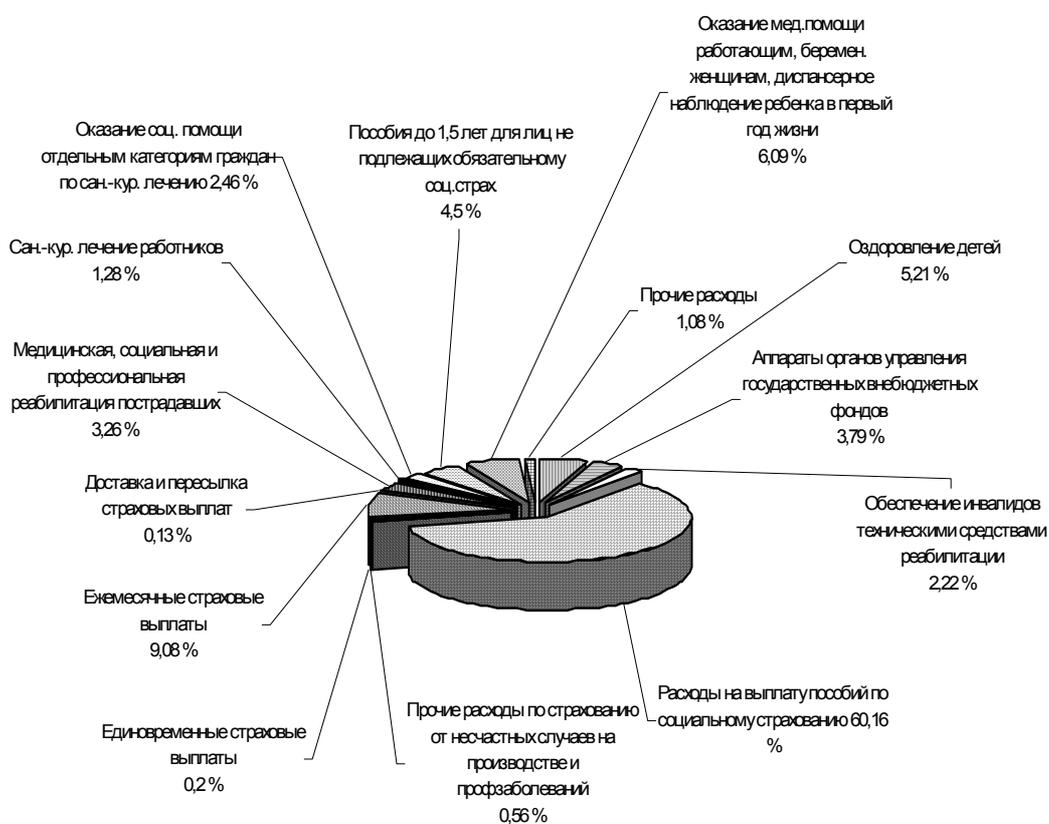


Рис.18. Структура расходов бюджета ФСС РФ на 2007 год

6. Особенности современной бюджетной системы России и перспективы ее развития

6.1. Стабилизационный фонд: формирование и направления использования

Согласно вступившей в силу главе 13.1 Бюджетного кодекса РФ, 1 января 2004 г. был образован Стабилизационный фонд Российской Федерации (СтФ). По официальной версии, он был создан с целью минимизации колебаний доходов и расходов государственного бюджета страны в зависимости от конъюнктурных изменений мировых цен на нефть. Источниками его формирования выступили налог на добычу полезных ископаемых в части нефти (НДПИ), экспортная пошлина на нефть и незапланированный профицит федерального бюджета.

Как зафиксировано в Бюджетном кодексе РФ, СтФ имеет неприкосновенный неснижаемый в среднесрочной перспективе (на два-три года) базовый ресурсный остаток, равный 500 млрд. р. Начиная с 2008 г. Минфин России планирует существенно повысить этот рубежный ограничитель – до 3,1...4,5 % ВВП. Так, уровень в 3,1 % ВВП будет означать, что при снижении мировых цен на нефть до 15 долларов за 1 баррель государство способно покрыть все свои расходные обязательства в течение двух лет, а при уровне 4,5 % ВВП – в течение трех лет³¹.

Поскольку решение о создании и накоплении Фонда принято, требуется поиск оптимального механизма его формирования и распоряжения его средствами. При этом возникает несколько проблем (рис. 19), рассмотренных ниже, решение которых требует взвешенных, научно обоснованных подходов.



Рис. 19. Проблемы Стабилизационного фонда

1. В отечественной литературе встречаются достаточно серьезные исследования, в которых проводится обоснование механизмов формирования Стабилизационного фонда. В частности, Е. Гурвич с этой целью проводит разделение структурного и общего баланса бюджета, последний включает как обычные, так и конъюнктурные доходы³². По мнению автора [4], обоснования требует и так называемая «цена отсечения» – то пороговое значение мировой цены на нефть, которое соответствует неким справедливым доходам от ее продажи. Доходы сверх того следует считать ценовой рентой [4]³³, обусловленной конъюнктурными факторами. Справедливой, на взгляд автора [4], может быть признана цена, которая изменяется тем же темпом, что и уровень мировой инфляции, иными словами, цена, реальное значение которой остается неизменной. Между тем данный подход должен быть скорректирован с учетом некоторых обстоятельств. Следует учитывать такие объективные макроэкономические факторы, влияющие на относительную ценность ресурсов, как изменение их доступности, условий добычи и переработки, а также динамику мирового спроса на них.

В настоящее время в Стабилизационном фонде аккумулируется большая часть конъюнктурных доходов от добычи и продажи нефти. К ним относятся: налог на добычу полезных ископаемых и экспортные пошлины на нефть в части, превышающей «цену отсечения» нефти (в 2005 г. она составляла 20 долл. США за баррель, в 2006 г. – 27 долл. за баррель). В конце года производится также дозачисление в Стабилизационный фонд профицита бюджета.

2. При классической схеме, которая реализована, например в Норвегии, фонд включает две составляющие: фонд стабилизации бюджета и фонд будущих поколений. Необходимость второй части обосновывается старением населения и ожидаемым в связи с этим увеличением социальной нагрузки на бюджет. Между тем опыт Норвегии можно применять в России с большими оговорками. Россия с ее низким уровнем производства и жизни большинства населения вряд ли сможет в ближайшем будущем позволить себе такой же объем резервирования доходов, как Норвегия, занимающая второе место в мире по ВВП на душу населения. В условиях, когда не решены проблемы нынешних поколений, существуют веские основания утверждать о преждевременности формирования в стране фондов будущих поколений.

В настоящее время перед Россией стоит другая первоочередная задача – определение «несгораемой суммы» Фонда, конъюнктурного резерва, который может быть потрачен только в чрезвычайных обстоятельствах. Согласно Бюджетному кодексу РФ, «неприкосновенный запас» Стабилизационного фонда должен составлять 500 млрд. р. Это значение уже было достигнуто к концу 2004 г. В 2005 г. динамика средств Фонда определялась скорее спонтанно на основе текущей макроэкономической ситуации, принятых правил резервирования сверхдоходов от нефти и возможностей досрочного погашения внешнего долга.

Как заявленная сумма в 500 млрд. р., так и ее номинация в отечественной валюте вызывает определенные сомнения [4]. Ясно, что с течением времени за счет накопленной инфляции она будет постепенно уменьшаться и, в конечном счете, превратится в ничтожную величину. В условиях падения курсов резервных валют нет смысла номинации этой суммы и в долларах, евро или какой-либо другой международной счетной единице. По мнению автора [4], более логичным было бы

³¹ Саватюгин, А. Стабилизационный фонд: формирование и использование / А. Саватюгин // Финансы. 2004. – № 12. – С. 5.

³² Гурвич, Е. Бюджетная и монетарная политика в условиях нестабильной внешней конъюнктуры / Е. Гурвич // Вопросы экономики. – 2006. – № 3; Гурвич, Е. Формирование и использование Стабилизационного фонда / Е. Гурвич // Вопросы экономики. – 2006. – № 4.

³³ По мнению автора, достойна серьезного научного внимания позиция С. Киммельмана и С. Андриюшина, предлагающих четкое разграничение ценовой и дифференциальной ренты. Первая действительно должна стать источником Стабилизационного фонда и использоваться для сглаживания конъюнктурных колебаний. В то время как вторая должна быть направлена на формирование Фонда развития и расходоваться на финансирование национальных инновационных программ. Киммельман, С. Стабилизационный фонд и экономический рост / С. Киммельман, С. Андриюшин // Вопросы экономики. – 2005. – № 11. – С. 77–78.

установление не абсолютного размера Фонда, а относительного «критического» значения Фонда в процентах к ВВП, в качестве некоего нормативного значения. Например, 10 или 15 %. Эта относительная величина должна рассчитываться на основе модели, определяющей амплитуду экономических колебаний, обусловленных внешнеэкономическими факторами. Заслуживает внимания и предупреждение, высказанное С. Киммельманом и С. Андриюшиным: «...привязка неснижаемого объема СтФ к ВВП является ошибочной, так как противоречит основной декларируемой цели СтФ – ослаблению или устранению инфляционного влияния на экономику мировых цен на природные ресурсы»³⁴. Однако рост мировых цен на ресурсы не может не повлиять на мировую, а значит, и внутреннюю инфляцию, этот процесс носит неизбежный характер. Для выполнения Стабилизационным фондом антициклической функции имеет смысл устанавливать не единый норматив, а его диапазон, в пределах которого допускаются колебания, конкретное же значение будет определяться автоматически исходя из правил формирования Фонда, согласованных с моделью, и текущей макроэкономической ситуации.

3. Если принято решение о накоплении средств Фонда, важным становится нахождение приемлемой формы сбережения и решение вопроса о том, кто должен управлять средствами Фонда.

В мае 2006 г. была принята следующая схема размещения Стабилизационного фонда в 2006 г.: 45 % – в долларах США, 45 % – в евро и 10 % – в фунтах стерлингов. Допускаются колебания этой структуры в пределах увеличения (уменьшения) доли той или иной валюты на 5 %. Средства депонируются на валютном депозите Центрального банка РФ, который должен платить Минфину процентную ставку, равную доходности некоторого утвержденного пакета государственных ценных бумаг. Плановая доходность такого «размещения» составляет в 2006 г. 5 % годовых. По мнению А. Кудрина, такая форма размещения облегчит и досрочное погашение задолженности перед Парижским клубом кредиторов³⁵. В перспективе предполагается размещение этих средств в долговые обязательства государств с высоким международным рейтингом и лишь в отдаленном будущем – в надежные корпоративные ценные бумаги. При оценке эффективности тех или иных предложений о размещении Стабилизационного фонда следует учитывать два обстоятельства: а) законодательно накладываемые ограничения, б) альтернативную стоимость доступных вложений. Подобные оценки уже имеются в российской печати.

Так, согласно расчетам Генерального директора Аналитической лаборатории «Веди» Алексея Ведева, Россия не выиграла, а проиграла от досрочного погашения внешнего долга, равно как и от размещения средств Фонда в облигации иностранных государств. Дело в том, что в 2005 г. государственные компании «Газпром» и «Роснефть» активно брали зарубежные синдицированные кредиты, проценты по которым на 2–3 процентных пункта больше, чем доходность размещения Стабилизационного фонда³⁶. Фактически Россия перекупила свой же долг по более высокой цене. В данных рассуждениях неясно только одно: насколько правильно отождествлять государство и компании, находящиеся в государственном управлении, можно ли их рассматривать как единое целое. Можно ли считать неэффективной, например, экономическую организацию, позволяющую иностранным банкам привлекать средства отечественных вкладчиков с тем, чтобы предоставлять их под более высокие проценты в долг отечественным предприятиям. Это проблема из той же плоскости размышлений, не учитывающей стоимости самих банковских услуг, предоставляемых возможностей диверсификации вложений. Если бы Стабилизационный фонд оказался в распоряжении государственных компаний, возможно, в последующем вообще возникли бы проблемы с его возвратом. Кроме того, любые компании, в том числе государственные, а уж тем более такие рыночные гиганты, как «Газпром» и «Роснефть», должны действовать на принципах коммерческого расчета, нельзя их ставить в особые привилегированные условия, приучать к иждивенчеству [4].

Размещение средств Фонда в иностранной валюте необходимым образом должно учитывать также риск изменения валютного курса, который в настоящее время весьма велик.

4. Если принято решение о расходовании средств Фонда, необходимо определение направлений их использования. Это наиболее сложный вопрос, решение которого необходимо искать независимо от того, какой ответ получен на предыдущие вопросы. Разногласия по ним сводятся к тому, до какого уровня копить и когда тратить, теперь же предстоит выяснить, на что тратить.

В настоящее время государство ведет речь лишь о допустимых направлениях расходования первой, собственно стабилизационной, части фонда. Согласно законодательству, средства Фонда разрешается использовать исключительно на погашение внешней задолженности. В 2004 г. из Фонда не было потрачено ни копейки. В 2005 г. средства Стабилизационного фонда расходовались по нескольким направлениям: досрочное погашение части долга перед Парижским клубом (430,1 млрд. р.), погашение части долга Международному валютному фонду (93,5 млрд. р.), погашение валютных кредитов, выданных Банком России Министерству финансов (123,8 млрд. р.), финансирование дефицита Пенсионного фонда РФ (30 млрд. р.)³⁷. Согласно экспертной оценке коллегии Счетной палаты РФ, осуществлявшей проверку расходования Стабилизационного фонда, экономический эффект от досрочного погашения долгов эквивалентен доходности 5...6 %. По мнению некоторых экономистов, в частности Е. Ясина, расходование Стабилизационного фонда на нужды Пенсионного фонда недопустимо. Высказывается точка зрения, что средства Фонда не должны покрывать просчеты налоговой реформы, допустившей, начиная с 2004 г., необоснованное (почти на 10 %) сокращение единого социального налога.

Относительно второй части Фонда, резервной, исследовано мнение общественности и ученых о направлениях расходования. Согласно данным уже упоминавшегося нами опроса по изучению общественного мнения, проведенного ВЦИОМ³⁸, подавляющее число опрошенных (32 %) предлагают вложить средства в развитие современной системы здравоохранения.

Большой процент респондентов считает, что необходимо увеличить пенсии и заработную плату бюджетникам (соответственно 28 и 26 %), приоритетной сферой в глазах населения остается также сельское хозяйство (27 %), развитие промышленности и строительство новых промышленных предприятий (24 %), 18 % высказывается за инвестирование Фонда в строительство современных дорог, 13 % – за вложения в фундаментальную науку, 4 % – в улучшение экологической

³⁴ Киммельман, С. Указ. соч. / С. Киммельман, С. Андриюшин. – С. 73.

³⁵ Министерство финансов РФ. 24.05.2006 (<http://minfin.rinet.ru/Interview/2006/may/240506Kudr.htm>).

³⁶ Круглый стол «Стабилизационный фонд и его роль в экономической политике» // Центр «Открытая экономика». (<http://www.opes.ru>).

³⁷ Эффект от досрочного погашения долгов из стабфонда сопоставим с инвестициями с доходностью 5...6 % // Информационно-аналитический портал индустрии управления активами фонда. – 19 апр. 2006 г. (<http://fundshub.ru/>).

³⁸ Стабилизационный фонд: нужно больше тратить // Finam.ru (<http://www.finam.ru>).

обстановки, 2 % – в дорогостоящие проекты, поднимающие мировой престиж страны (освоение космоса, проведение Олимпиады в России, постройку высокоскоростной магистрали Москва – Петербург и т.п.). Самый низкий процент населения (1 %) поддерживает проект А. Чубайса об использовании Фонда для реформирования энергетической системы страны.

Все предложения ученых относительно использования средств Фонда можно свести к следующим группам:

а) средства фонда нужно расходовать на инвестиции в социальную сферу, это вложения в человеческий капитал, которые являются неотчуждаемыми, к тому же приносят долговременную отдачу. В то же время и здесь возникают свои опасения. Даже такая благородная миссия, как покупка дорогостоящего импортного медицинского оборудования для государственных учреждений здравоохранения, может в последующем привести к тому, что на волне приватизации медицинских учреждений данные активы будут за бесценок присвоены новыми собственниками, которые извлекут из них частную ренту;

б) нельзя бояться расходования средств на выплаты бюджетникам, пенсионерам. Предполагается, что сопутствующее повышение платежеспособного спроса должно стимулировать предложение благ и услуг. Между тем, согласно исследованиям Центра развития, внутреннее производство в России имеет низкую эластичность по платежеспособному спросу – 0,29 (что меньше, чем в Турции – 0,31, Мексике – 0,36 и тем более в США – 0,65)³⁹, в то время как чувствительность импорта к внутреннему спросу гораздо выше. Это означает, что средства Фонда будут стимулировать развитие не отечественного, а импортного производителя (китайского, турецкого и пр.), а также значительный рост цен в секторе «неторгуемых благ» (nontraded goods), в разряд которых попадают, главным образом, услуги и строительство;

в) копить Фонд не имеет смысла, необходимо на соответствующую сумму уменьшить налоговую нагрузку на экономику, что само по себе станет важным стимулирующим фактором экономического роста. Эффект роста платежеспособного спроса в данном случае будет несколько иным, чем в предыдущем случае, так как дополнительные доходы могут быть потрачены как на рост заработной платы, так и на инвестиционные расходы. По мнению Д.Р. Белоусова и О.Г. Солнцева, снижение НДС с 18 до 13 % вдобавок обеспечит позитивный структурный эффект, так как наибольший выигрыш от этого получают отрасли, ориентированные в первую очередь на внутреннего потребителя, особенно машиностроение. Менее желательным является снижение ЕСН, поскольку оно негативно отразится на доходах Пенсионного фонда. Негативный структурный эффект можно ожидать от уменьшения налога на прибыль, так как выигрыш получают в основном предприятия топливно-сырьевой ориентации⁴⁰;

г) средства Фонда следует потратить на проведение реформы межбюджетных отношений, развитие бюджетного федерализма. Для этого необходимо обеспечить их поступление в региональные и местные бюджеты. Это призвано устранить несоответствие расходных и доходных полномочий разных уровней бюджетной системы, способствовать выравниванию доходов территориальных бюджетов и уменьшению горизонтального дисбаланса. По мнению автора [4], для развития депрессивных территорий целесообразно в них, а не в благополучных регионах, как это делается теперь, открывать особые экономические зоны, создавать благоприятные налоговые режимы, и тогда инновационная мысль естественным образом потянется туда, вместе со стратегическими проектами и инвестиционными ресурсами. Необходимым условием создания подобной зоны должно стать размещение на данной территории производства принципиально новых товаров и услуг;

д) средства Фонда должны быть потрачены на поддержку инвестиционных проектов, в первую очередь в отраслях инфраструктуры. Некоторые исследователи считают, что избыточные доходы Стабилизационного фонда должны расходоваться исключительно на поддержку инновационной деятельности.

Так, по мнению М. Касьянова, конъюнктурные доходы, которые он определяет ценой отсечения нефти 20 – 25 долл. за баррель, Россия должна тратить как на финансирование текущих расходов (заработную плату, пенсии, содержание школ), так и на инвестиционные цели, главным образом, в развитие инфраструктуры – строительство магистралей, связывающих Россию с зарубежными странами, новых нефте- и газопроводов⁴¹.

По мнению Е. Ясина, Стабилизационный фонд в части, превышающей 500 млрд. р., нужно расходовать на приобретение дорогостоящего физического, химического, биологического и прочего оборудования для научных целей. Другую часть фонда, по мнению ученого, следует распределять на конкурсной основе на создание и развитие инновационных предприятий, начиная со стадии выделения грантов под инновационные проекты⁴².

Белоусов Д.Р. и Солнцев О.Г. активно продвигают идею создания государственных институтов развития. В России такую роль могли бы выполнять: Фонд инновационного развития, финансирующий инновационные проекты и страхующий риски по ним; Национальные технологические агентства, предназначенные для управления реализацией новых технологий; программы развития регионов, нацеленные на создание инновационных сетей; Нефтяной инвестиционный фонд (аналогичный существующему в Омане), осуществляющий финансирование воспроизводства минерально-сырьевой базы и развитие экспортной инфраструктуры⁴³.

Стабилизационный фонд призван осуществлять функцию стерилизации денежной массы. Принятие решения о том или ином направлении его расходования скажется либо на экономическом росте, либо на уровне цен в стране, или же за ее пределами (так называемый экспортируемый рост, что мы имеем сегодня, или экспортируемая инфляция). Ясно, что направление средств на внутренние инновационные проекты, при создании эффективного механизма их отбора, даст наилучший из всех возможных результатов. В то же время следует согласиться с В. Мау, что «современная российская институциональная система не позволяет рационально использовать бюджетные деньги на инвестиционные проекты»⁴⁴. Это

³⁹ Обзорение российской экономики (за период с 7 декабря по 19 декабря 2005 г.) / Центр развития. – С. 22 (<http://www.dcenter.ru>).

⁴⁰ Белоусов, Д.Р. Об использовании ресурсов Стабилизационного фонда для стимулирования экономического роста / Д.Р. Белоусов, О.Г. Солнцев // Проблемы прогнозирования. – 2005. – № 4. – С. 25.

⁴¹ Касьянов сказал, куда надо тратить стабилизационный фонд // Новости экономики. – 2005. – 21 окт. (<http://www.newsru.com/finance/21oct2005/kasjan.html>).

⁴² Ясин, Е.Г. Просто так накапливать деньги – дурная затея // Финансовые известия. – 2006. – 19 мая (http://www.finiz.ru/cfin/tmpl-art/id_art-870841).

⁴³ Белоусов, Д.Р. Указ. соч. / Д.Р. Белоусов, О.Г. Солнцев. – С. 24–25.

⁴⁴ Мау, В. Экономическая политика в 2005 году: определение приоритетов / В. Мау // Вопросы экономики. – 2006. – № 2. – С. 21.

значит, что необходима радикальная институциональная реформа, осуществлению которой будет противодействовать сложившаяся в России десятилетиями практика неформального взаимодействия государства и бизнеса.

Однако есть еще один важный момент взаимосвязи Стабилизационного фонда и инфляции, который упускают современные исследователи. Это – проблема конвертации нефтедолларовых поступлений в российскую валюту. В настоящее время таким образом запускается валютный канал эмиссии, столь опасный для российской экономики. Отказ государства от обязательной продажи валютной выручки экспортеров решает лишь часть проблемы, ибо нефтедоллары продолжают функционировать на внутреннем российском рынке, способствуют укреплению рубля и падению конкурентоспособности обрабатывающего сектора, что ведет к негативным структурным сдвигам в экономике. По мнению автора [4], государству сегодня следует не отменить, а заменить механизм обязательной продажи валютной выручки на механизм ее изъятия в Стабилизационный фонд без всякой промежуточной конвертации в рубли и обратно. Именно за счет этих поступлений не только досрочно выплачивать долги Парижскому и Лондонскому клубу кредиторов, но и в перспективе создать Инвестиционный валютный банк (или корпорацию). Эта корпорация (банк) должна финансировать (давать льготные кредиты) под целевые инвестиционные проекты в иностранной валюте при условии, что кредиты расходуются исключительно на приобретение передовых зарубежных технологий, ноу-хау, материалов, при условии их композиционного применения для создания новых отечественных товаров. Очевидно, что в настоящее время абсолютная изоляция от внешнего мира и создание протекционистского режима могут только дальше отбросить страну в экономическом развитии. Сегодня выигрывает то государство, которое умеет эффективно использовать преимущества международного разделения труда, в том числе в сфере высоких технологий. Предлагаемая схема обеспечивает эффективный для России обмен сырьевых ресурсов на то, в чем она нуждается в наибольшей степени. Она проста в применении, перекрывает валютный канал эмиссии денег и предотвращает бездумное накопление обесценивающихся долларов.

6.2. Бюджетная реформа: проблемы и перспективы

Правительством России в 2004 г. принято решение о проведении реформы бюджетной системы страны. Одновременно была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 гг.⁴⁵. Ее основные цели – оптимизация управления бюджетными средствами и повышение результативности бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы. Утверждены также новые положения разработки и реализации федеральных и ведомственных целевых программ, внедряется программная классификация федерального бюджета, осуществлен переход на среднесрочное бюджетное планирование.

Суть проводимой реформы бюджетной системы заключается в переходе от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами на основе повышения ответственности участников бюджетного процесса и расширения их самостоятельности в рамках среднесрочных ориентиров.

В центре реформирования общественного сектора находится система управления общественными финансами. В 2001 – 2008 гг. в ней происходил, происходит и будет происходить процесс перехода от парадигмы «управление затратами» к парадигме «управление результатами» (рис. 20).

Исходное (на начало 2000-х гг.) состояние управления общественными финансами характеризовалось глубокими внутренними противоречиями.

Основными из них являются:

- формальная централизация – неформальная автономия;
- неопределенность полномочий – неопределенность ответственности;
- детальность планирования – аморфность исполнения и отчетности;
- контроль над соответствием факта плану – несоответствие плана целям и результатам;
- недостаток финансирования – избыток персонала и ресурсов;
- мягкие бюджетные ограничения – бюджетная рента.



Рис. 20. Логика развития управления общественными финансами

В настоящее время управление общественными финансами без четких правил, полномочий и ответственности характеризуется высокой централизацией. Однако на практике складывается неформальная автономия.

Недостаток нормативно установленных бюджетных полномочий неизбежно ведет к недостатку бюджетной ответственности. Вся контрольная работа ориентируется на проверку соответствия отчета плану, но реально зачастую

⁴⁵ О мерах по повышению результативности бюджетных расходов : постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249.

неизвестно, на каком основании и с какой целью те или иные расходы вообще попали в бюджет. Все жалуются на отсутствие денег, но в то же время на всех уровнях бюджетной системы и внутри бюджетных учреждений очевиден избыток натуральных ресурсов – людских, потребляемых коммунальных услуг, помещений и т.д.

В целом вся бюджетная система функционирует в режиме «мягких бюджетных ограничений». Это означает, что если в результате эффективного управления бюджетными средствами образуются дополнительные ресурсы, то, с высокой вероятностью, они будут изъяты. В то же время, если в результате субъективных факторов министерства, бюджетные учреждения, органы власти попадут в финансовый кризис, то им предоставят дополнительные средства. В такой «системе» неизбежно и объективно возникает заинтересованность не в обеспечении результативности использования бюджетных средств, а в формировании и сохранении контроля над финансовыми потоками.

Теоретически есть два способа преодоления этих системных недостатков.

Первый способ – «наведение порядка», усиление внешнего контроля за соблюдением действующих правил и инструкций. Его результат очевиден – либо полная остановка функционирования бюджетной системы, поскольку большая часть действующих требований невыполнима или нерациональна, либо, что более вероятно, дальнейшее усиление неформальной автономии вплоть до полного исчезновения сколько-нибудь достоверной информации о реально происходящих процессах.

Второй, единственно реальный, способ – «оптимальная децентрализация» управления общественными финансами, которая подразумевает создание устойчивой заинтересованности и стимулов всех участников в достижении конкретных, измеримых, общественно значимых результатов. Бюджетная система должна быть единой, с точки зрения выполнения общепризнанных принципов и правил. Но управление бюджетными средствами должно быть децентрализовано, т.е. осуществляться самостоятельными и в определенной степени конкурирующими друг с другом администраторами бюджетных средств разных типов (органами власти, министерствами, учреждениями), вынужденными постоянно доказывать, что именно они обеспечивают наиболее прозрачное и эффективное использование средств налогоплательщиков для производства общественных услуг.

Для создания полномочных и ответственных администраторов бюджетных средств необходимо провести децентрализацию управления общественными финансами на трех уровнях.

Первый (макро) уровень – это разграничение бюджетных полномочий (прав, обязанностей, ресурсов) между уровнями бюджетной системы: федеральными, региональными и местными органами публичной власти, т.е. реформа межбюджетных отношений.

Второй (мезо) уровень – разграничение (на каждом уровне бюджетной системы) бюджетных полномочий между высшим органом исполнительной власти (правительством, администрацией), финансовым органом и «линейными» органами исполнительной власти (министерствами, ведомствами), т.е. реформа бюджетного процесса.

Третий (микро) уровень – разграничение бюджетных полномочий внутри каждого органа исполнительной власти, между министерством, подведомственными ему службами и агентствами, государственными (муниципальными) учреждениями и иными организациями, непосредственно предоставляющими бюджетные услуги, т.е. реформа бюджетной сети.

Реформа межбюджетных отношений: основные результаты реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 Г.

Сущность проведенной в 2003 – 2004 гг. реформы межбюджетных отношений заключается в разделении уровней бюджетной системы с четким определением на постоянной основе их обязательств и доходов.

Главный ее результат – переход от «мягких» к «жестким» бюджетным ограничениям для каждого уровня бюджетной системы при реальном расширении законодательно установленной бюджетной автономии субнациональных властей.

Изъятие ресурсов у нижестоящих бюджетов через нормативы отчислений, которые жестко закрепляются на долгосрочной основе или через возложение дополнительных расходных обязательств, не обеспеченных источниками финансирования («необеспеченных мандатов»), запрещается. Распределение финансовой помощи будет строиться так, чтобы сохранять стимулы к наращиванию собственных ресурсов и экономии бюджетных средств. Неформализованные каналы финансовой помощи (бюджетные ссуды) ликвидируются. Появляется возможность введения принудительного финансового оздоровления (временной финансовой администрации).

Основные новации вводимой с 2005 г. системы межбюджетных отношений состоят в следующем:

1. В соответствии с реформой местного самоуправления вводятся два уровня (типа) местных бюджетов, т.е. бюджетная система Российской Федерации становится четырехуровневой.

Сложность реализации этого нововведения сильно преувеличена. В 22 субъектах Российской Федерации с середины 1990-х гг. уже существуют два уровня местных бюджетов, еще в 15-ти местные бюджеты имеются на уровне поселений, дополняемые государственными районными бюджетами. В оставшихся регионах на уровне поселений есть сметы и люди, которые ими реально занимаются. Таким образом, предлагается лишь легализовать то, что уже сегодня функционирует.

2. Вводятся четкие правила разграничения расходных обязательств (табл. 16).

16. Схемы разграничения расходных обязательств

	Полномочия по:			
	нормативно-правовому регулированию обязательств		финансовому обеспечению обязательств	исполнению обязательств (осуществлению расходов)
	введение	установление		
1. Собственные полномочия				
Федерация	РФ	РФ	РФ	РФ
Субъекты РФ	СФ	СФ	СФ	СФ
Органы МСУ	МСУ	МСУ	МСУ	МСУ
2. Рамочное федеральное регулирование				
Полномочий СФ	РФ	СФ	СФ	СФ
Полномочий МСУ	РФ	МСУ	МСУ	МСУ

3.1. Делегирование полномочий Федераций

Субъектам РФ	РФ	РФ	РФ	СФ
Органы МСУ	РФ	РФ	РФ	МСУ

3.2. Делегирование полномочий субъектам Российской Федерации

Органам МСУ	СФ	СФ	СФ	МСУ
-------------	----	----	----	-----

Во всех трех схемах уровень власти, устанавливающий расходные обязательства, должен их финансово обеспечивать либо непосредственно за счет средств своего бюджета, если это входит в его полномочия, либо передавая субвенции нижестоящим органам власти при делегировании полномочий (буквы, обозначающие уровень власти, в двух средних столбцах всегда совпадают). Самая распространенная до 2005 г. схема «необеспеченного мандата», когда расходное обязательство установлено федеральным, как правило, законом, а его финансовое обеспечение возложено на бюджеты других уровней, законодательно запрещена.

Одновременно установлены гарантии автономии региональных и местных органов власти при формировании и исполнении расходов соответствующих бюджетов.

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ привел основную часть федерального законодательства в соответствие этим принципам, отменив огромный массив «необеспеченных федеральных мандатов», оцениваемых в 30...35 % от общего объема консолидированного бюджета Российской Федерации.

В целом произошло перераспределение расходных обязательств на уровень субъектов Российской Федерации, в основном за счет сокращения обязательств муниципальных образований, которые прежде выполняли (в режиме «необеспеченных мандатов») большое число государственных функций.

3. Предусматривается определенное расширение налоговой автономии субнациональных властей.

Эта цель могла быть сформулирована как принцип «один налог – один бюджет» (федеральный бюджет формируется только за счет федеральных налогов, региональный – за счет региональных, местный – за счет местных без какого бы то ни было расщепления налоговых доходов). На данном этапе реформы реализовать его не удалось, да и сама налоговая автономия региональных, и особенно местных, властей остается ограниченной (что частично объясняется особенностями сложившейся налоговой системы и спецификой переходного периода).

На уровне субъектов Российской Федерации есть три достаточно крупных региональных налога (на имущество организаций, транспортный, на игорный бизнес), кроме того, федеральный налог на прибыль в пределах регулируемой субъектами Федерации ставки 4 % также фактически является региональным налогом. На уровне поселений также имеются два существенных местных налога – земельный и на имущество физических лиц.

Основные проблемы сложились на уровне муниципальных районов. Предложение Правительства Российской Федерации передать на этот уровень транспортный налог было отклонено Федеральным Собранием, одновременно был отменен местный налог на рекламу и так и не введен торговый сбор. В итоге на уровне муниципального района формально нет ни одного местного налога. Некоторую налоговую автономию этому уровню власти обеспечат полномочия по регулированию единого налога на вмененный доход, однако формально это все же не местный налог, а специальный налоговый режим.

Кроме того, налоговая автономия органов местного самоуправления будет частично поддерживаться новым для нас режимом самообложения: введением через референдум разовых сборов с граждан на конкретные цели. Активное использование этого нового инструмента – лучший способ не на словах, а на деле доказать, что муниципалитетам действительно нужна более широкая налоговая автономия и что они смогут ею эффективно распорядиться.

4. Устанавливается закрепление нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации Бюджетным кодексом, а не ежегодными законами о бюджете.

Для местных бюджетов эти нормативы являются минимально гарантированными. Субъект Российской Федерации своими законами имеет право (а в отношении не менее чем 10 % налога на доходы физических лиц – обязан) передать местным бюджетам дополнительные отчисления от федеральных или региональных налогов. Налоговые доходы региональных бюджетов намеренно сформированы с некоторым «избытком» по сравнению с расходными обязательствами, с тем, чтобы у субъектов Федерации была возможность либо передать их нормативами отчислений местным бюджетам (по выбору – районным или поселенческим), либо направить их на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов.

В результате этих нововведений произойдет замещение «регулирующих» налоговых доходов доходами, закрепленными на постоянной основе. Это означает существенное расширение финансовой самостоятельности субнациональных органов власти. Прежде всего, это относится к региональным бюджетам, однако и местные бюджеты (особенно городских поселений и городских округов) станут более независимыми. Внешне этого можно и не заметить, поскольку средняя дотационность местных бюджетов, по-видимому, возрастет. Однако в настоящее время основная часть существующих налоговых доходов муниципалитетов – это регулирующие доходы, по сути являющиеся формой дотаций. Поэтому резко улучшится качество налоговых доходов местных бюджетов при реальном укреплении (особенно по мере развития собственной налоговой базы) самостоятельности.

5. Вводятся новые формы и принципы распределения межбюджетных трансфертов.

В основном эти новации касаются трансфертов местным бюджетам, поскольку в отношении межбюджетных трансфертов субъектам Федерации речь идет лишь о законодательном закреплении уже действующих с 2001 – 2002 гг. механизмов и фондов. С 2006 г. предлагается распространить аналогичную систему на межбюджетные трансферты внутри субъекта Федерации.

6. Законодательно устанавливаются единые принципы построения межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации при обеспечении самостоятельности региональных властей в их конкретной реализации.

17. Общая схема регионального бюджетного законодательства

Что должен утвердить субъект Российской Федерации законом:	Что может утвердить субъект Российской Федерации законом:
<ul style="list-style-type: none"> – единые или дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц (не менее 10 %); – порядок образования и распределения средств региональных фондов поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов); – порядок образования и распределения средств регионального фонда компенсаций; – порядок образования и распределения районных фондов под держки поселений 	<ul style="list-style-type: none"> – единые нормативы отчислений в местные бюджеты от любых налогов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации; – дополнительные (дифференциальные) нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц (превышающие 10 %); – делегирование районам полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений; – порядок образования и распределения средств регионального фонда софинансирования социальных расходов; – порядок образования и распределения средств регионального фонда муниципального развития; – порядок предоставления иных межбюджетных трансфертов (в пределах 10 % общего объема трансфертов); – порядок применения «отрицательного трансферта»

Общая схема нового регионального бюджетного законодательства такова, что четыре обязательные нормы должны быть урегулированы законом субъекта Российской Федерации (табл. 17).

Следующие инструменты выбираются (при соблюдении установленных к ним Бюджетным кодексом требований) региональными органами власти:

- единые или дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц (не менее 10 %);
- порядок образования и распределения средств региональных фондов поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов);
- порядок образования и распределения средств регионального фонда компенсаций;
- порядок образования и распределения районных фондов поддержки поселений;
- единые нормативы отчислений в местные бюджеты от любых налогов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации;
- дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц (превышающие 10 %);
- делегирование районам полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений;
- порядок образования и распределения средств регионального фонда софинансирования социальных расходов;
- порядок образования и распределения средств регионального фонда муниципального развития;
- порядок предоставления иных межбюджетных трансфертов (в пределах 10 % общего объема трансферта);
- порядок применения «отрицательного трансферта».

Таким образом, субъекты Федерации имеют возможность выбора между различными стратегиями формирования и регулирования межбюджетных отношений, в том числе выбора между ориентацией на экономическую эффективность (закрепление единых нормативов отчислений в местные бюджеты) или социальную справедливость (выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов).

Для практической отладки новой системы межбюджетных отношений потребуется определенное время. Но реальная необходимость внесения сколько-нибудь значимых поправок в принятое в 2003 – 2004 гг. законодательство может возникнуть не ранее чем к 2009 г. финансовому году [5]. Сейчас необходимо обеспечить стабильность пусть и не во всем совершенных, но принятых правил игры, накопить практический опыт их применения, создать новую статистическую и отчетную базу, наладить мониторинг регулирования межбюджетных отношений субъектами Федерации, при необходимости оказать им методическую, а, возможно, и финансовую поддержку (например, в рамках Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов) [5].

Реформа бюджетного процесса:

реализация Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 ГГ.

После разделения уровней бюджетной системы появились предпосылки для реформирования (раздельно на каждом уровне) бюджетного процесса.

Суть этих преобразований состоит в переходе к среднесрочному (на период не менее трех лет) финансовому планированию при существенном расширении полномочий «линейных» министерств и их переориентации с «освоения» ежегодно выделяемых, как правило, на основе индексации, разбитых на сотни позиций расходов на достижение конкретных и измеримых результатов.

В международной практике для описания новой организации бюджетного процесса используются концепции (понятия) Performance Oriented Budgeting (POB) – бюджетирование, ориентированное на результаты (БОР), Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) – среднесрочное планирование расходов и Result-Oriented Medium-Term Expenditure Framework (ROMTEF) – среднесрочное планирование расходов, ориентированное на результаты. Наиболее удачным их русскоязычным

аналогом, на наш взгляд, является понятие «среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты» (СБОР), в котором под бюджетированием понимается составление и исполнение бюджета.

Концепция предусматривает систему мер по внедрению среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты, новую бюджетную классификацию и учет с соответствующими изменениями процедур составления и рассмотрения бюджетов.

Первый шаг, сделанный в 2004 г., – внесение ряда изменений в Закон о бюджетной классификации.

Эти новации, приближая бюджетную классификацию к международным стандартам, создают предпосылки введения принципов управленческого учета, т.е. предпосылки расширения полномочий администраторов бюджетных средств по адаптации классификации и учета к своим нуждам, поэтапному внедрению элементов метода начислений, необходимого для полной оценки стоимости, а значит, и сравнения эффективности бюджетных программ и деятельности органов власти в целом.

В дальнейшем планируется внести поправки в Бюджетный кодекс, предусматривающие:

- отказ от утверждения бюджетной классификации отдельным федеральным законом;
- утверждение основных (единых для всех бюджетов) позиций непосредственно Бюджетным кодексом;
- определение состава целевых статей и видов расходов каждым уровнем власти самостоятельно;
- введение программной классификации;
- предоставление возможности администраторам бюджетных средств (органам исполнительной власти разных уровней, министерствам) вводить дополнительные уровни и детализировать разрезы классификаций, используемых для целей управленческого учета.

При формировании перспективного финансового плана Российской Федерации на 2006 – 2008 гг. и проекта федерального бюджета на 2006 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 г. № 118 был экспериментально апробирован целый ряд существенных новаций бюджетного планирования.

Прежде всего, это касается нового формата и роли перспективного финансового плана (табл. 18).

18. Изменения в формате перспективного финансового плана

Действовавший до 2005 г.	С 2005 г.
– на 3 года	– на 3 года
– не утверждается	– утверждается Правительством
– слабая связь с бюджетом	– жесткая связь с бюджетом (идентичность параметров первого года)
– формат не определен	– 3 этапа (основные параметры, план, уточненный план)
– этапы разработки не установлены	– 3 таблицы
– действующие и принимаемые обязательства не выделены	– раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств
– укрупненный функциональный разрез	– возможен, но не обязателен
– без ведомственного разреза	– ведомственный разрез – обязателен
– каждый год заново	– «скользящая трехлетка»

Утверждение перспективного финансового плана Правительством и однозначное соответствие параметров его первого года проекту федерального бюджета, а также требованиям составления в режиме «скользящей трехлетки» с объяснением вносимых изменений существенно повышают статус и роль этого документа (ранее носившего справочно-аналитический характер) в бюджетном процессе. По сути, сделан крупный шаг к составлению трехлетнего федерального бюджета.

С точки зрения требований среднесрочного планирования, ориентированного на результаты, наиболее существенными новациями являются:

- раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств;
- утверждение предельных бюджетов субъектов бюджетного планирования на три года.

Раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств вытекает из их принципиально разной природы и места в бюджетном планировании.

На момент составления или утверждения бюджета основная часть расходов уже predetermined ранее принятыми решениями (нормативными актами, договорами, соглашениями). Речь идет не о том, нужны эти расходы или не нужны, а о том, как определить их объем в следующем году и на трехлетнюю перспективу. Здесь нет никаких политических решений, это технический аспект бюджетного планирования. Обсуждать же необходимо, исходя из приоритетов государственной политики, принимаемые обязательства, т.е. новые законы и программы. Ресурсы для них образуются по двум направлениям: во-первых, за счет увеличения доходов бюджета в реальном выражении и, во-вторых, при сокращении бюджета действующих обязательств (что делать совершенно необходимо, так как многие из существующих расходов нерациональны). В следующем году принятые обязательства попадут в состав действующих и будут рассмотрены по их правилам (включая, безусловно, оценку их необходимости и результативности), но им на смену придут ресурсы для принятия политических решений по новым обязательствам. Таким образом, происходит раздельное планирование (но не исполнение!) бюджета действующих обязательств (БДО) и бюджета принимаемых обязательств (БПО).

Для полноценной реализации этой технологии необходима система учета действующих расходных обязательств. Ее предполагается создать путем ведения, как это уже предусмотрено Бюджетным кодексом, реестров расходных обязательств.

Вторая новация состоит в утверждении расходов на три года по субъектам бюджетного планирования. Если министерство не знает, какими ресурсами оно будет располагать в среднесрочной перспективе, то у него нет никаких стимулов для оптимизации действующих расходных обязательств, перераспределения средств – в пределах общего бюджета – в пользу

более результативных программ. Дополнительные средства министерства смогут получить только по результатам конкуренции предложенных ими бюджетных целевых программ. Это и есть введение для министерств жестких бюджетных ограничений.

Удлинение горизонта бюджетного планирования, разделение действующих и принимаемых обязательств, введение жестких бюджетных ограничений создают стимулы для министерств и ведомств расширять сферу применения и повышать качество бюджетирования, ориентированного на результаты, путем:

- разработки и использования в бюджетном процессе докладов о результатах и основных направлениях деятельности;
- перевода бюджетных расходов в форму бюджетных целевых программ;
- участия в эксперименте по ускоренному внедрению новых методов бюджетного планирования и повышению качества финансового менеджмента.

С 2004 г. в бюджетный процесс введены доклады субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности, включающие следующие разделы:

- цели, задачи и показатели деятельности на очередной год и трехлетний период;
- расходные и доходные обязательства;
- бюджетные целевые программы;
- распределение расходов по целям, задачам и бюджетным целевым программам;
- меры по повышению результативности бюджетных расходов.

Эти доклады регулярно рассматриваются правительственной Комиссией по повышению результативности бюджетных расходов и в перспективе должны стать основным плановым и «предбюджетным» документом федеральных органов исполнительной власти. В их рамках должны формироваться бюджетные целевые программы – основной элемент бюджетирования, ориентированного на результаты.

В соответствии с Концепцией, с 2005 г. в бюджетную практику вводятся ведомственные целевые программы, которые могут приниматься в форме утвержденных субъектами бюджетного планирования (СБП) целевых программ ведомств или аналитических ведомственных программ, включаемых в доклады о результатах и основных направлениях деятельности (табл. 19).

19. Федеральные и ведомственные целевые программы

	Федеральные целевые программы	Ведомственные целевые программы	
		утверждаемые	аналитические
Инициатор	Правительство РФ, МЭРТ	Субъект бюджетного планирования (СБП)	СБП
Характер	Межотраслевой	Отраслевой	Отраслевой
Срок реализации	Не менее 3 – 5 лет	До 3 лет	До 3 лет
Экспертиза	МЭРТ, Минфин	МЭРТ, Минфин	В составе докладов
Утверждение	Правительство РФ	СБП	–
Финансирование	Бюджет (без разделения)	БДО с возможностью использования БПО	БДО
Отражение в бюджете	Одной строкой	Одной строкой	По видам расходов
Типичные расходы	Капвложения, НИОКР	Текущие	Текущие



Рис. 21. Критерии эффективности бюджетных целевых программ

Стимулами для расширения программно-целевого планирования послужат, во-первых, распределение средств бюджета планируемых обязательств только между бюджетными целевыми программами и, во-вторых, возможность финансирования программ «одно строкой». В перспективе может быть также рассмотрен вариант ежегодного сокращения на 5 – 10 % «непрограммных» расходов субъектов бюджетного планирования.

При этом потребуются существенно улучшить качество подготовки бюджетных целевых программ разных типов, внедрив на всех этапах их отбора и реализации постоянно действующую систему мониторинга и оценки в соответствии с единой системой критериев (рис. 21).

Дополнительные стимулы для министерств по внедрению бюджетирования, ориентированного на результаты, будут поддерживаться в рамках начатого в 2004 г. эксперимента. Его суть – в конкурсном отборе министерств, в наибольшей степени продвинувшихся в практическом использовании новых методов бюджетного планирования и демонстрирующих наиболее высокий уровень финансового менеджмента. Таким министерствам и ведомствам оказывается дополнительная финансовая поддержка на реализацию заявленных ими планов реформ. Данный подход «конкурентного» распространения бюджетных инноваций полностью себя оправдал в рамках Фонда реформирования региональных (с 2005 г. – и муниципальных) финансов.

Переход к среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результаты, по-видимому, потребует изменения процедуры рассмотрения проекта федерального бюджета Государственной Думой. Предлагается организовать его в трех чтениях: предметом первого чтения будут основные характеристики бюджета (доходы, расходы, профицит/дефицит) и распределение расходов на исполнение действующих обязательств; второго чтения – распределение в соответствии с приоритетами государственной политики средств бюджета принимаемых обязательств; третьего чтения – проект бюджета в целом.

Главным элементом программного бюджета или бюджетирования, ориентированного на результат, является система мониторинга и оценки⁴⁶ эффективности бюджетных расходов (состоящих, в свою очередь, из бюджетных программ). Наличие такой системы позволит осуществлять непрерывный контроль за реализацией программ, выявлять проблемные места, своевременно вносить коррективы в структуру и механизмы реализации программ, повышать их прозрачность. Другое не менее важное предназначение системы – возможность конкурсного отбора программ с целью выбора для реализации наиболее эффективных, а также исключение неэффективных программ или отдельных программных мероприятий в ходе их реализации.

При определении эффективности программ основной акцент должен быть сделан на использовании показателей оценки достижения целей программ по сравнению с известными показателями общественной, бюджетной или коммерческой эффективности, применяемыми, как правило, для анализа произведенных затрат и полученных выгод в денежном эквиваленте. Однако показатели метода «выгоды – затраты» не всегда дают возможность делать однозначный вывод об эффективности вложений государственных средств. Также не всегда и не для всех программ (например, в общественном секторе – в здравоохранении или образовании) можно рассчитать подобные показатели.

Это обстоятельство подтверждается и международным опытом, в частности Всемирного банка, по оценке эффективности проектов и программ. Основной акцент при этом делается на достижении намеченных целей и решении поставленных задач, а также на качестве самой программы⁴⁷.

В Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (согласованы Минфином России и Минэкономразвития России) ключевые показатели эффективности основаны именно на принципах оценки достижения целей и решения задач в рамках бюджетных программ. В соответствии с ними оцениваются следующие три показателя: (1) экономическая эффективность – соотношение непосредственных результатов деятельности, результатов, планируемых в рамках тактических задач, программ, программных мероприятий и затрат на их достижение (например, на строительство/ремонт 1 км автодороги); (2) общественная эффективность – соотношение общественно значимого эффекта деятельности (показателя конечного результата деятельности или его изменения) и непосредственных показателей деятельности; (3) общественно-экономическая эффективность – соотношение величины полученного в процессе реализации программы конечного общественно значимого результата и величины затрат.

Для оценки эффективности программ автором работы [6] была предложена шкала направлений оценки, в которой ключевыми являются показатели оценки достижения намеченных целей и выполнения поставленных задач. Дополнительно в шкалу основных направлений и критериев оценки целесообразно ввести направления, которые позволят оценивать не только результаты, но и качество самого процесса их достижения. Это позволит принимать корректирующие решения по схеме управления в ходе мониторинга реализации программ, а также формировать более объективное представление о качестве программы или проекта в целом.

Графа с весами того или иного направления фактически отражает важность его оценки для того, кто эту оценку проводит. Очевидно, варьируя весами, можно изменять приоритет тех или иных направлений, однако для разных программ необходимо использовать единую шкалу весов с целью их сравнения и выбора наиболее эффективных (табл. 20) [6].

⁴⁶ M&E System (Monitoring and Evaluation) – термины, принятые в международной практике.

⁴⁷ Методические подходы Всемирного банка к оценке эффективности проектов базируются на целевом методе, который фокусируется на оценке результативности проектов, устойчивости проектов и институционального влияния проектов. Для определения результативности проекта проводится оценка трех факторов: (1) релевантности (т.е. значимости и соответствия) целей проекта потребностям государства и институциональным приоритетам, (2) социальной эффективности проекта (efficacy или effectiveness), т.е. степени, с которой цели проекта были (или будут) достигнуты, и (3) экономической эффективности проекта (efficiency) – соотношения объема товаров и услуг, произведенных в результате выполнения проекта или программы (т.е. выпуск), и ресурсов, затраченных на их производство (затраты). См.: Evaluation Tools & Approaches (http://Xwww.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html).

20. Направления оценки программы

Направления оценки	Вес направления
<i>Цели и задачи программы</i>	
Цели программы	0,15
Задачи (компоненты) программы и сроки их решения	0,10
<i>Планирование мероприятий программы</i>	
Общий срок и план реализации мероприятий программы	0,10
Финансирование программы	0,15
<i>Управление и мониторинг программы</i>	
Механизм управления/реализации программы	0,10
Внешний мониторинг и отчетность по программе	0,05
Доступность информации для общественности о программе и ходе ее реализации	0,05
<i>Результативность и эффективность программы</i>	
Результаты реализации программы на основе системы показателей и устойчивость достигнутых результатов	0,25
Методики и расчеты общественной и бюджетной эффективности (анализ затрат и выгод в денежном выражении)	0,05
Итоговая оценка	1,00

Эти оценки эффективности программ по направлениям предложены с учетом практики оценки, излагаемой в докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования⁴⁸.

Проводится также анализ системы показателей оценки проектов и программ, применяемой Всемирным банком⁴⁹ и в международной практике⁵⁰. Шкала оценки качества включает все основные аспекты разработки, реализации и оценки программ. Риск неадекватной оценки того или иного направления сведен к минимуму, поскольку каждое направление предлагается декомпозировать на несколько критериев, уровни оценки по которым можно точно определить.

Основным показателем оценки программы должна быть интегральная оценка ее эффективности, которая будет выражена количественно в баллах в интервале от 0 (минимум) до 5 (максимум). Она является взвешенной оценкой анализа различных аспектов подготовки, реализации, контроля и результатов программы. Интегральная оценка ее эффективности определяется суммой баллов с учетом весов направлений оценки в соответствии с табл. 20 [6].

$$\text{Интегральная оценка} = \sum_{i \in [\text{направления оценки}]} (\text{вес направления}_i \times \text{оценка направления}_i),$$

Каждое из направлений оценивается по соответствующим оценочным таблицам по пятибалльной шкале. Оценка практически каждого направления включает анализ текущего состояния по нескольким критериям, что минимизирует риск неадекватной оценки того или иного направления. При этом делается выбор из множества критериев, которые определены как уровни оценки. Итоговая оценка каждого направления рассчитывается как сумма баллов по каждому критерию данного направления с учетом веса критерия. Уровни (описание) критериев и их веса должны приводиться в соответствующих оценочных таблицах.

Наличие интегрального количественного показателя оценки, основанного на использовании стандартизованной шкалы оценки, дает возможность сравнивать различные программы и соответственно ранжировать их по этому показателю с целью выбора из портфеля реализуемых программ наиболее эффективных. Появляется база для принятия контролирующими и руководящими органами, ответственными за управление портфелем программ, взвешенных решений по оптимизации этого портфеля.

При проведении такой оценки можно выявить слабо проработанные механизмы не только отдельной программы, но и их групп (например, группы проектов МФО и группы федеральных целевых программ или различных групп, объединенных по отраслевому или иному признаку). Подобного рода оценку целесообразно проводить как по завершении программы, так и в процессе ее реализации, а также на этапе подготовки.

Предлагаемый метод оценки можно использовать в ходе принятия решений о выборе альтернативных вариантов реализации программ или при необходимости распределения ограниченных финансовых ресурсов на большое число конкурирующих программ. В случае целесообразности отражения достигнутого уровня затрат по отдельным непосредственным и конечным результатам показатели экономической и общественно-экономической эффективности также могут быть вынесены в число главных показателей. Последнее имеет смысл, когда есть возможность сравнить данные показатели с аналогичными показателями, достигнутыми в других проектах/программах как в России, так и за рубежом.

На данном этапе бюджетного реформирования в России наиболее важным в предлагаемом подходе к оценке эффективности программ является не столько конечный количественный результат оценки, выраженный в баллах или денежных единицах, сколько возможность демонстрации качества всех аспектов бюджетных программ (процессов планирования, финансирования, закупок, мониторинга, управления). Такая работа должна проводиться на регулярной основе (например, в привязке к ежегодному бюджетному циклу), чтобы можно было своевременно выявлять проблемные места в реализации бюджетных программ и принимать соответствующие меры.

⁴⁸ Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования Минфина и Минэкономразвития России (<http://www.budgetrf.ru>).

⁴⁹ Департамент оценки операций Всемирного банка использует шесть уровней для оценки результатов социальной эффективности и экономической эффективности программ, начинающихся оценкой «совершенно неудовлетворительно» и кончающихся оценкой «весьма удовлетворительно».

⁵⁰ См., например, «Механизм рейтинговой оценки программ» (Program Assessment Rating Tool – PART), который применяется с 2004 г. Административно-бюджетным управлением США для целей оценки программ (<http://www.whitehouse.gov/omb/part/index.html>).

РЕФОРМА БЮДЖЕТНОЙ СЕТИ: ПОДГОТОВКА К РЕОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Реформа межбюджетных отношений и реформа бюджетного процесса нужны не сами по себе. Они затрагивают лишь органы власти разных уровней и типов, тогда как потребители бюджетных услуг взаимодействуют, прежде всего, с бюджетными учреждениями. Децентрализация управления общественными финансами на макро- и мезоуровнях создает предпосылки и условия для проведения самой сложной части бюджетной реформы – реорганизации бюджетных учреждений, «микро-децентрализации» управления общественными финансами, «разгосударствления» производства значительной части бюджетных услуг (рис. 21).

Нынешний бюджетно-правовой статус бюджетных учреждений не позволяет рассчитывать на сколько-нибудь эффективное предоставление бюджетных услуг из-за наличия глубинных внутренних противоречий между:

- субсидиарной ответственностью государства и неконтролируемостью «внебюджетных» обязательств бюджетных учреждений;
- формально равным правовым статусом и реально различным финансово-экономическим статусом бюджетных учреждений;
- умеренным недофинансированием «в среднем» и недопустимо низким бюджетным финансированием в одних случаях и наличием значительных внебюджетных средств – в других;
- формальной бесплатностью и общедоступностью и реальной платностью и избирательностью предоставления бюджетных услуг;
- «жестким» сметным финансированием и «мягким» использованием внебюджетных доходов;
- ограниченностью формальных полномочий и неограниченностью неформальных возможностей бюджетных учреждений.

Для одних организаций (вузы, клиники, отдельные школы) нынешний статус бюджетных учреждений слишком жесток, вынуждая их функционировать в неформальном режиме, для других (органы охраны правопорядка, воинские части) слишком «мягок», отвлекая их на деятельность, не связанную с основными функциями.

В соответствии с одобренными Правительством Российской Федерации в октябре 2003 г. «Принципами реструктуризации бюджетного сектора» необходимо четко разделить бюджетные учреждения и организации других организационно-правовых форм (автономные учреждения, автономные некоммерческие организации), предоставляющие бюджетные услуги (табл. 21).

21. Реорганизация бюджетных учреждений

Бюджетные учреждения	Автономные учреждения, автономные некоммерческие организации
– входят в реестр получателей бюджетных средств	– не входят в реестр получателей бюджетных средств
– смета расходов	– субсидия, оплата услуг
– лицевой счет в ЛБО	– банковский счет
– субсидиарная ответственность	– отсутствие субсидиарной ответственности
– внебюджетные средства – доходы бюджета	– внебюджетные средства – собственные доходы
– административный контроль затрат	– общественный контроль результатов

Реформа бюджетной сети предусматривает увязанные по содержанию и срокам меры двух типов.

Во-первых, предлагается ужесточить для бюджетных учреждений режим использования бюджетных средств: все внебюджетные доходы должны планироваться в составе бюджета и использоваться только через единую смету, лимиты бюджетных обязательств и лицевой счет в казначействе. При этом может быть установлен порядок, при котором в смету учреждения «автоматически» включается часть его доходов от предоставления платных или частично платных услуг. Нужно исходить из того, что в этом статусе должно остаться значительно меньшее количество учреждений, чем сейчас. Некоторые из них должны быть объединены, перепрофилированы или переданы в ведение других органов исполнительной власти (в том числе – других уровней).

Во-вторых, должны быть созданы возможности для преобразования бюджетных учреждений в организации других организационно-правовых форм (автономное учреждение, автономная некоммерческая организация). Такие организации не будут входить в реестр получателей бюджетных средств, у них будут свои банковские счета, по их обязательствам государство не будет нести ответственность. Внебюджетные средства и собственные доходы в дополнение к бюджетному финансированию за реально предоставляемые бюджетные услуги по факту их предоставления эти учреждения могут оставлять у себя и распоряжаться ими по своему усмотрению (при соблюдении уставных целей). В то же время они будут иметь право (а иногда и гарантии) на получение бюджетного финансирования для предоставления бюджетных услуг в форме государственного (муниципального) задания, подушевого финансирования и т.д.

ЕДИНАЯ ЛОГИКА БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ 2001 – 2008 гг.

На каждом уровне децентрализации управления общественными финансами можно найти одни и те же элементы, в отношении которых необходимо реализовать сходные по сути меры. Основные из них – четкое и максимально «жесткое» закрепление полномочий (прав и обязанностей) и ресурсов, а также создание конкурентных условий, поддерживаемых в начальный период дополнительными («прямыми») стимулами и анти-стимулами.

Если последовательно проводить эти реформы (как это до самого последнего времени было в сфере межбюджетных отношений и продолжается в рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса), то к 2008 г. будут

созданы основы принципиально новой, значительно более эффективной модели управления общественными финансами, т.е. будет решена главная задача современного цикла переходного периода.

Бюджетные реформы 2001 – 2008 гг. можно свести в единую матрицу (табл. 22) [4].

22. Матрица бюджетных реформ 2001 – 2008 гг.

Элемент \ Уровень	Макро- (реформа межбюджетных отношений)	Мезо- (реформа бюджетного процесса)	Микро- (реформа бюджетной сети)
Администраторы бюджетных средств	Власти	Министерства	Учреждения
Полномочия	Законы № 95-ФЗ, № 131-ФЗ	Административная реформа + Доклады о результатах и основных направлениях деятельности	Новый статус бюджетных учреждений, автономных учреждений и автономных небюджетных организаций
Ресурсы	Бюджетный и Налоговый кодексы	Многолетний бюджет	Нормативно-подушевое финансирование
Конкуренция	Доходы (экономический риск)	Ассигнования на БПО	«Голосование ногами»
«Кнут»	Внешнее управление	Отставка	Банкротство
«Пряник»	Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов	Эксперимент	Расширение полномочий

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Материалы учебного пособия позволяют раскрыть теоретические аспекты бюджетной системы России, к числу которых относятся: сущность и экономическое значение бюджета, функции бюджета и его роль в социально-экономических процессах, принципы построения бюджетной системы России, правовые и экономические основы формирования доходов бюджетов, влияние расходов бюджета на макроэкономические показатели, понятие бюджетного процесса, сущность, функции и задачи внебюджетных фондов.

В связи с тем, что в течение последних семи лет российская экономика является абсорбентом значительных конъюнктурных доходов от продажи энергоресурсов на мировых рынках, в работе рассмотрены процесс формирования Стабилизационного фонда и направления его использования.

В условиях активной финансовой деятельности государства вопросы, посвященные построению эффективной бюджетной политики без существенных потрясений для экономики, являются актуальными и нашли отражение в данной работе. Особое внимание уделено бюджетной реформе, ее проблемам и перспективам.

Таким образом, учебное пособие не только позволяет студентам приобрести теоретические знания, но и содержит статистический материал, характеризующий бюджетную систему России, а также знакомит с особенностями современной бюджетной системы и перспективами ее развития.

Знания, полученные при изучении данной работы, будут способствовать более глубокому пониманию теории финансов, а также формированию мировоззрения будущих экономистов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / кол. авторов ; под общей ред. А.Г. Грязновой. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 1168 с.
2. Романовский, М.В. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / М.В. Романовский и др. ; под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М. : Юрайт, 1999. – 621 с.
3. Врублевская, О.В. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / О.В. Врублевская и др. ; под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – 3-е изд., испр. и перераб. – М. : Юрайт-Издат, 2003. – 838 с.
4. Малкина, М.Ю. Взаимодействие механизмов стабилизационного фонда с экономическим развитием России / М.Ю. Малкина // Финансы и кредит. – 2006. – № 25 (229).
5. Лавров, А.М. Бюджетная реформа 2001 – 2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами / А.М. Лавров // Финансы. – 2005. – № 9.
6. Афанасьев, Мст. Бюджетные реформы в России: первые итоги и возможные перспективы / Мст. Афанасьев, И. Кривоногов // Вопросы экономики. – 2005. – № 11.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. СОДЕРЖАНИЕ БЮДЖЕТА И ЕГО ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ	5
1.1. Сущность и экономическое значение государственного бюджета	5
1.2. Функции бюджета и его роль в социально-экономических процессах	6
1.3. История бюджетов	8
1.4. Современная бюджетная система России и принципы ее построения	16
2. ХАРАКТЕРИСТИКА ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ РФ	19
2.1. Правовые и экономические основы формирования доходов бюджетов	19
2.2. Особенности структуры доходов федерального бюджета, территориальных бюджетов и бюджетов муниципальных образований	22
3. ХАРАКТЕРИСТИКА РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ РФ	30
3.1. Влияние расходов бюджета на макроэкономические показатели	30
3.2. Состав и структура расходов федерального, регионального и местного бюджетов	31
4. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС	41
4.1. Понятие бюджетного процесса и его участники	41
4.2. Составление проектов бюджетов	41
4.3. Рассмотрение и утверждение федерального бюджета	45
4.4. Казначейская система исполнения бюджета	49
5. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ	57
5.1. Сущность, функции и задачи внебюджетных фондов	57
5.2. Пенсионный фонд РФ	60
5.3. Фонд обязательного медицинского страхования РФ	65
5.4. Фонд социального страхования РФ	71
6. ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ РАЗВИТИЯ	75
6.1. Стабилизационный фонд: формирование и направления использования	75
6.2. Бюджетная реформа: проблемы и перспективы	83
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	103
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	103