

10
КЛАСС

БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ

СУБСИДИИ

СУБВЕНЦИИ

АКЦИЗ

ПРОФИЦИТ

ДОТАЦИИ

НАЛОГ

КРЕДИТ

Учебное пособие для школьников

ПРОЕКТ

Учебное пособие для школьников «Бюджетная грамотность»
10 класс

Подготовлено консорциумом в составе:

Институт бюджетных решений

Центр исследований бюджетных отношений

Институт развития финансовых рынков

Межрегиональная ассоциация мониторинга и статистики образования

При поддержке Минфина России.

ОГЛАВЛЕНИЕ

РАЗДЕЛ 1. ЧТО И ЗАЧЕМ МЫ ПЛАТИМ В БЮДЖЕТ	5
Глава 1. Что такое бюджет и для чего он нужен. Откуда в бюджете деньги и почему их часто не хватает	5
Потребности человека	5
Обязательства государства по обеспечению гражданских прав	6
Что такое бюджет?	8
Бюджетная система Российской Федерации	9
Доходы и расходы бюджета	11
Профицит и дефицит бюджета	11
Сбалансированность бюджета	12
Государственный (муниципальный) долг	13
Почему ресурсы бюджета ограничены	15
Глава 2. Граждане и бюджет. В чем состоит наш вклад в бюджет	16
Источники формирования доходов бюджета	16
Что такое налоги и сборы?	16
Принципы налогообложения	18
Налоговые доходы	19
Кто и как устанавливает налоги	20
Принципы закрепления налогов за бюджетами разных уровней власти	21
Полномочия региональных и местных органов власти по установлению налогов и сборов	24
Что мы платим в бюджет	24
Раздел 2. ЧТО И КАК МЫ ПОЛУЧАЕМ ИЗ БЮДЖЕТА	31
Глава 3. Что можно получить за счет средств бюджета	31
Какие публичные услуги оплачиваются за счет средств бюджета	31
Какая помощь оказывается государством гражданам на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях	35
Глава 4. Какой бюджет за что платит и почему	41
Принципы разграничения полномочий: кто за какие услуги отвечает	41
Межбюджетные трансферты	45
Глава 5. Как управлять бюджетными расходами — принципы, методы, инструменты	50
Взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования	50
Подходы к управлению бюджетными расходами	53
Финансирование деятельности	53
Финансирование результатов	55

Обеспечение эффективного взаимодействия между различными организациями, оказывающими публичные услуги	59
Процедуры и механизмы достижения результата	62
Планирование бюджетных средств	64
РАЗДЕЛ 3. КАК МЫ МОЖЕМ ПОВЛИЯТЬ НА БЮДЖЕТ	68
Глава 6. Где я могу узнать о бюджете	68
Как читать закон (решение) о бюджете	68
«Открытый бюджет»	71
Источники информации о бюджете	76
Глава 7. Как я могу повлиять на бюджет.....	79
Участие граждан в планировании бюджета на муниципальном уровне	79
Участие граждан в процессе исполнения бюджета.....	83
Инициативное бюджетирование	88
Участие граждан в оценке исполнения бюджета.....	90
Использование гражданами результатов внутреннего и внешнего финансового контроля	92
СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ И ПОНЯТИЙ	95

РАЗДЕЛ 1. ЧТО И ЗАЧЕМ МЫ ПЛАТИМ В БЮДЖЕТ

Глава 1. Что такое бюджет и для чего он нужен. Откуда в бюджете деньги и почему их часто не хватает

*«Экономика есть искусство удовлетворять безграничные потребности при помощи ограниченных ресурсов».
Питер Лоренс, канадский педагог*

Кто и каким образом обеспечивает наши права и свободы? Что такое «публичные услуги»? Как устроена бюджетная система России? Откуда у государства возникает долг?

Потребности человека

У каждого человека на разных этапах его жизни существует множество потребностей — от самых простых до сложных и даже возвышенных.

Какие потребности существуют у среднестатистического человека? В первую очередь это **материальные потребности**: еда, питье, одежда, жилье и т.п.

Потребности социальные: возможность получить образование, работу, пенсию; возможность отдыхать, жить в комфортных условиях, свободно передвигаться по стране и миру, общаться без ограничений с другими людьми и т.п.

Потребности духовные: иметь доступ к достижениям культуры и искусства, исповедовать ту или иную религию или быть атеистом, свободно заниматься творчеством, наукой и т.п.

Понятно, что многие из этих потребностей у нас стоят на первом месте, а о других мы даже не вспоминаем до определенного момента. Например, есть нам хочется каждый день, а вот проблемы защиты от чрезвычайных ситуаций начинают нас волновать в тот момент, когда где-то рядом случаются стихийные бедствия или техногенные аварии.

Существует целый ряд потребностей человека, которые он может удовлетворить самостоятельно, без поддержки органов власти. Например, потребность в еде, одежде, бытовой технике.

Какие-то потребности могут быть реализованы сообществами людей на уровне улицы, многоквартирного дома, и тоже без помощи государственных или муниципальных органов. Например, озеленение придомовой территории.

В случае если проблема выходит за рамки возможностей одного человека или группы людей и если она одинаково важна для большинства граждан (имеет общественный характер), ее решением занимаются соответствующие органы власти — местные, региональные или национальные.

Кроме того, у граждан есть целый ряд потребностей, которые на первый взгляд не являются каждодневными, но без обеспечения которых невозможна нормальная жизнь страны. Например, охрана государственной границы, содержание армии, ликвидация последствий стихийных бедствий и др.

Целый ряд персональных потребностей граждан являются неотъемлемыми правами человека и гражданина. В нашей стране такие права закреплены в Основном законе — Конституции Российской Федерации и называются конституционными правами.

Обязательства государства по обеспечению гражданских прав

О том, какие **конституционные права** имеют граждане нашей страны, говорится в Главе 2 Конституции Российской Федерации. Ниже перечислены некоторые из конституционных прав и свобод человека и гражданина, которыми каждый из вас пользуется практически повседневно. При этом полный их перечень полезно знать каждому.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь:

Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь

(Статья 41)

Строятся и содержатся больницы и поликлиники, бесплатно оказывается медицинская помощь в государственных учреждениях здравоохранения

Право на благоприятную окружающую среду:

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением

(Статья 42)

Необходимы денежные средства для минимизации негативного техногенного воздействия человека на природу. Оплачивается труд специалистов, приобретение высокоточных приборов и оборудования, финансируются мероприятия по охране окружающей среды

Право на бесплатное образование:

Каждый имеет право на образование.

Гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях

(Статья 43)

Здания школ нужно строить и содержать в исправном состоянии, учителям и другим школьным работникам необходимо платить зарплату. Разработка и издание учебников также стоят денег

Право на доступ к культурным ценностям:

Каждый имеет право на участие в культурной жизни, на пользование учреждениями культуры и на доступ к культурным ценностям

(Статья 44)

Работа библиотек, государственных музеев, театров и концертных залов, охрана и реставрация памятников истории и культуры не могут осуществляться без государственной поддержки

Государство **гарантирует** гражданам свободное и без ограничений пользование их правами. В этом состоит смысл деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Но что это значит — «гарантирует»? Признает и обеспечивает защиту гражданских прав и свобод всеми средствами, доступными государству, включая суды.

Кроме того, выделяет средства на реализацию конкретных прав граждан, поскольку реализация каждого из них требует затраты денежных средств.

Например, всем нравится, когда на улице — деревья, цветы и газоны, а не бурьян и мусор. Где взять на это деньги на благоустройство? Можно попытаться собрать взносы с каждого, кто живет на этой улице. Но что делать, если кто-то не захочет платить? Получается, что даже не заплативший взносы все равно будет пользоваться этой услугой благоустройства. А если по этой улице захотят прогуляться люди с соседних улиц, которые тоже не платили взносы?



Как же тогда всем жителям России договориться между собой о том, кто будет убирать снег с дорог? Каждый раз собирать по несколько рублей было бы очень неудобно. Особенно с тех, у кого нет автомобиля. Поэтому решением подобных вопросов занимаются органы государственной власти и местного самоуправления. Мы платим налоги, а они организуют уборку дорог, благоустройство улиц, охрану общественного порядка и многое другое.

В международной практике деятельность государства по удовлетворению законных прав граждан принято называть **публичными**

услугами. Как правило, такие услуги предоставляются бесплатно.

Что же на самом деле означает «бесплатность» услуги? Вы бесплатно учитесь в школе. Но здесь преподают учителя, которые получают зарплату. В школе есть вода, электричество и отопление. Это также оплачивается из бюджета. Обязанности по стопроцентной оплате всех этих затрат закон возлагает на органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таких бесплатных услуг оказывается гражданам очень много.

В российском законодательстве понятие «публичная услуга» включает два самостоятельных понятия: «государственная услуга» и «муниципальная услуга». Государственные услуги предоставляются органами государственной власти, государственными учреждениями и иными организациями, а муниципальные услуги — органами местного самоуправления, муниципальными учреждениями и иными организациями

Помимо бесплатных услуг, есть услуги, которые можно называть частично платными. Т.е. люди за них платят, но гораздо меньше их реальной стоимости.

Например, муниципальный транспорт — пользуясь им, мы оплачиваем только часть стоимости поездки, а муниципальные перевозчики получают из бюджета денежные средства в размере их расходов, которые не покрываются за счет оплаты проезда

Таким образом, из бюджета предоставляются деньги для того, чтобы граждане имели возможность получать публичные услуги бесплатно или по сниженной цене (оплачивать их частично).

Что такое бюджет?

Определение понятия «**бюджет**» содержится в **Бюджетном кодексе Российской Федерации** — главном в нашей стране законе о том, что такое бюджет, как его составить и как его полагается исполнять.

Бюджет — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации)



ВАЖНО

Государственный или муниципальный бюджет выступает, с одной стороны,

как **финансовый документ**, в котором показаны планируемые на следующий год (или на три предстоящие года) расходы в сочетании с доходами, которые ожидается получить для покрытия этих расходов,

а с другой стороны —

как своего рода «**общественный кошелек**», куда собираются обязательные платежи, поступающие от граждан и организаций, и откуда берутся деньги на решение задач, стоящих перед органами государственной власти и органами местного самоуправления



Бюджетная система Российской Федерации

Россия — федеративное государство, состоящее из субъектов Российской Федерации. Территории субъектов РФ разделены на муниципальные образования. В соответствии с Конституцией Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления на трех уровнях:

- **федеральном**, где народ выбирает Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы;
- **региональном**, где избирается глава субъекта Российской Федерации и депутаты законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации;
- **местном**, где населением выбираются депутаты местных представительных органов (дум, собраний, советов и т.п.) и, в зависимости от регионального законодательства, главы муниципальных образований.

Виды бюджетов

Каждый уровень власти отвечает за свой установленный законом круг вопросов и, соответственно, имеет собственный бюджет для их решения. Бюджетная система Российской Федерации включает в себя три вида бюджетов.



Бюджет Российской Федерации получил название **«федеральный»**. Бюджеты субъектов Российской Федерации называются **«региональными»**, а бюджеты муниципальных образований — **«муниципальными»** или **«местными»**.

Совокупность (или свод) всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, называется **консолидированным бюджетом Российской Федерации**. Соответственно, консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации называют свод бюджетов: как самого субъекта Российской Федерации, так и расположенных в его границах муниципальных образований.

Граждане могут оказывать влияние на формирование и исполнение бюджета. От нашего имени окончательные решения о том, куда и сколько направить бюджетных средств, принимают избираемые нами депутаты местных представительных органов — для местного бюджета, региональных законодательных (представительных) органов — для бюджета регионального, и

члены Федерального Собрания Российской Федерации — для федерального бюджета. Вы, как и все ученики вашей школы, вправе пользоваться услугами, которые предоставляются не только за счет средств бюджета вашего муниципального образования, но и за счет регионального и федерального бюджетов.

Внебюджетные фонды

Помимо бюджета денежные средства для нужд общества также поступают во **внебюджетные фонды**.

В России существует три государственных внебюджетных фонда, деятельность которых в разные периоды жизни может коснуться каждого человека:

- Пенсионный фонд Российской Федерации;
- Фонд социального страхования Российской Федерации;
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Эти три фонда выполняют важнейшие социальные функции по обеспечению гарантированных государством прав граждан.

- **Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР)** выплачивает пенсии и некоторые социальные выплаты отдельным категориям граждан: ветеранам, инвалидам, а также осуществляет выплаты средств материнского капитала и осуществляет ряд других функций.
- **Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС)** производит выплаты по больничным листам, предоставляет пособия женщинам, ожидающим рождения ребенка и воспитывающим маленьких детей, обеспечивает страхование от несчастных случаев на производстве и др.
- **Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС)** обеспечивает предоставление медицинской помощи застрахованным гражданам на бесплатной основе. Для этого ФОМС предоставляет денежные средства территориальным фондам обязательного медицинского страхования в каждом субъекте РФ, которые оплачивают предоставление медицинской помощи.



ВАЖНО

Государственные внебюджетные фонды не входят в состав консолидированного бюджета Российской Федерации.

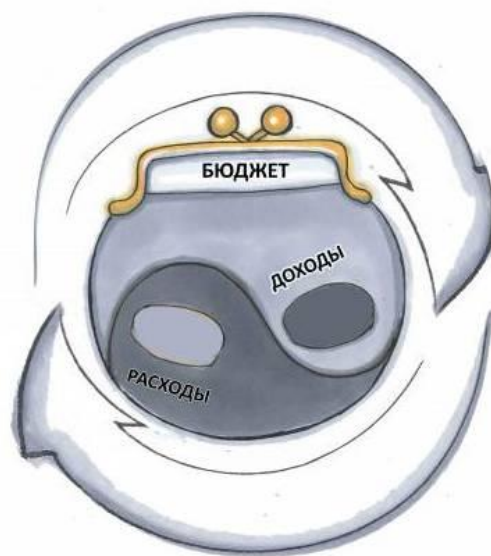
Доходы и расходы бюджета

Как документ, любой бюджет состоит из двух частей — доходной и расходной, которые иначе еще называются «доходы бюджета» и «расходы бюджета».

Доходы — это денежные средства, которые поступают в бюджет.

Расходы — это денежные средства, которые предусмотрены в бюджете для выполнения задач, стоящих перед органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В идеале предполагается, что осуществляемые из бюджета расходы должны соответствовать поступающим в него доходам. Но на практике далеко не всегда соблюдается баланс между доходами и расходами. По разным причинам доходов может оказаться больше или меньше, чем расходов.



Профицит и дефицит бюджета

Доходы - Расходы = Дефицит (Профицит)



ДЕФИЦИТ- РАСХОДЫ БОЛЬШЕ ДОХОДОВ

при превышении расходов над доходами принимается решение об источниках покрытия дефицита (например, использовать имеющиеся резервы, продать часть имущества, взять в долг)



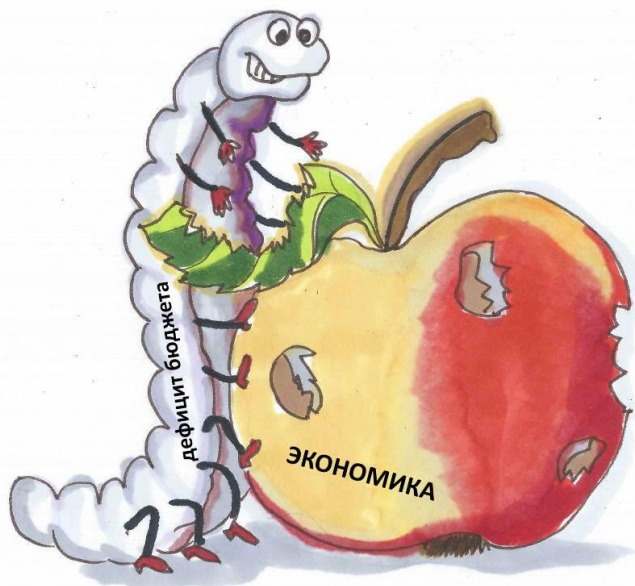
ПРОФИЦИТ-ДОХОДЫ БОЛЬШЕ РАСХОДОВ

При превышении доходов над расходами принимается решение, как их использовать (например, накапливать резервы, погашать долг)

В зависимости от того, чего в бюджете больше — доходов или расходов, применяются термины «**профицит**» и «**дефицит**» бюджета.

Профицит бюджета — превышение доходов бюджета над его расходами.

Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами.



Размер дефицита бюджета необходимо ограничивать, иначе органы государственной власти / органы местного самоуправления могут не взять на себя ответственность и не сократить бюджетные расходы в период сложной экономической ситуации.

При этом очевидно, что ничем не ограниченное увеличение расходов при отсутствии необходимых для их финансирования доходов приведет к необходимости брать деньги в долг, обращаться за помощью к бюджетам других уровней, продавать

государственное/муниципальное имущество (а возможно — сделать и то и другое). В такой ситуации вполне вероятно, что расплачиваться по этим долгам придется уже другим поколениям налогоплательщиков. Чтобы этого не происходило, в России установлены предельные объемы дефицита региональных и местных бюджетов.

Сбалансированность бюджета

Когда расходы соответствуют доходам — говорят о том, что **бюджет сбалансирован**, т.е. у него нет ни дефицита, ни профицита. При этом дефицит бюджета может наблюдаться в «богатых» странах, регионах или муниципалитетах, и, наоборот, в «бедных» странах, регионах или муниципалитетах бюджет может быть профицитным. Это зависит не от величины доходов и расходов бюджета, а лишь от разницы между ними.

Еще в XVIII в. французский просветитель Жан-Жак Руссо писал: «Сбалансировать бюджет — все равно что попасть в рай. Каждый этого хочет, но не желает делать то, что для этого нужно».

Для обеспечения сбалансированности федерального бюджета зачастую применяют так называемые «бюджетные правила» — набор количественных ограничений бюджетных расходов, долга, дефицита бюджета. «Бюджетные правила» позволяют сглаживать колебания объема бюджетных расходов в среднесрочном периоде (3–5 лет) и тем самым обеспечивают сбалансированность бюджета в разные фазы экономического цикла.

В условиях, когда экономическая ситуация недостаточно благоприятна, нередко возникают проблемы сбалансированности региональных и местных бюджетов.

Органы государственной власти и местного самоуправления постоянно ведут поиск дополнительных источников доходов, чтобы не сокращать запланированные расходы, особенно те из них, которые идут на решение важных социальных задач.

Если таких источников не найдено или их объем недостаточен, чтобы покрыть дефицит бюджета и осуществить обязательные социально значимые расходы, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, органы местного

самоуправления берут **кредиты**. Кредиты можно получить из другого бюджета (например, субъектам Российской Федерации нередко предоставляют бюджетные кредиты из федерального бюджета) либо воспользоваться банковскими кредитами. В некоторых случаях используются одновременно оба варианта.

Соответственно, у пользующихся кредитами региональных органов государственной власти/ органов местного самоуправления возникает государственный/ муниципальный долг.

Государственный (муниципальный) долг

Государственный (муниципальный) долг — это деньги, которые государственные органы (органы местного самоуправления) взяли займы и должны вернуть тому, кто их дал.

Всегда ли плохо, если у государства (региона, муниципального образования) есть долг?

На этот вопрос нет однозначного ответа. Все зависит от того, каково назначение заемных средств, каков размер долга, какие проценты приходится выплачивать, в какие сроки необходимо возвращать долг.

Есть случаи, когда возникновение долга — не только вынужденная мера, но и экономически оправданный и вполне допустимый шаг.

При исполнении бюджета может сложиться ситуация, когда расходы надо осуществить раньше, чем поступят доходы, внутри определенного периода, например, года. Она получила название «кассовый разрыв». Если власти уверены, что доходы своевременно поступят в ближайшем будущем, то не имеет смысла отказываться от необходимых расходов в настоящем и допустимо взять в долг. А если органы власти или органы местного самоуправления постоянно берут в долг потому, что им не хватает денег на покрытие текущих потребностей, это очень плохая практика.

Другой случай — это вложение средств в то, что будет служить долго: например, строительство больницы, моста или объездной дороги вокруг города. Конечно, сразу найти в бюджете деньги на это вряд ли удастся. Ведь обычно большую часть доходов бюджета власти вынуждены тратить на текущие расходы — предоставление гражданам услуг, выплату социальных пособий, выплату зарплаты работникам бюджетной сферы (учителям, врачам и др.). И если расходы на больницу, мост, объездную дорогу и т.п. действительно насущно необходимы, эти расходы должны финансироваться за счет заемных средств. И расплачиваться по этим долгам будут те налогоплательщики, которые будут пользоваться созданными объектами (дорогой, мостом) или получать соответствующие услуги (например, в больнице).

Таким образом, в идеале органы государственной власти и органы местного самоуправления могут брать деньги в долг на покрытие **краткосрочных кассовых разрывов** и на финансирование **долгосрочных инвестиций** при условии их окупаемости.



ВАЖНО

В отношении бюджетных инвестиционных вложений под «окупаемостью» понимается не прибыль на вложенные инвестиции, а получение общественно значимых результатов, которые со временем приведут к улучшению социально-экономической ситуации, например:

- строительство объектов здравоохранения за счет заемных средств позволит снизить заболеваемость населения, что приведет к сокращению выплат из Фонда социального страхования, повышению производительности труда, увеличению периода, в течение которого гражданин остается экономически активным, и, следовательно, повышению налоговых поступлений;
- строительство инфраструктурных объектов (дороги, линии водоснабжения, теплоснабжения и др.) стимулирует приход на территорию частных инвесторов, которые создадут новые предприятия, что, в свою очередь, приведет к созданию новых рабочих мест и увеличению поступлений в бюджет.

Предельный размер государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципальных образований законодательно ограничен так же, как и размер дефицита бюджета.

Международный опыт

Структура государственного долга и его влияние на экономическую ситуацию в разных странах существенным образом различаются. Например, в Японии долг на душу населения составляет почти 100 тыс. долларов США, а в Нигерии — чуть больше 370 долларов США. В то же время очевидно, что состояние экономики Японии и уровень жизни в этой стране намного лучше. Кредиторы обычно ориентируются в том числе на такой показатель, как уровень долга по отношению к валовому внутреннему продукту (ВВП). В общем случае, чем выше этот показатель, тем более рискованным является предоставление кредитов данной стране. Так вот: в Японии показатель долга по отношению к ВВП превышает 240%, а в Нигерии этот показатель составляет около 20%. Тем не менее, очевидно, что кредиторы гораздо охотнее дадут в долг Японии, чем Нигерии.

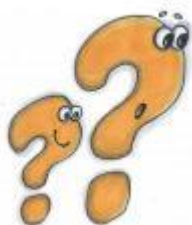
Другой пример. Доля государственного долга Китая в ВВП более чем в 7 раз выше доли долга Саудовской Аравии в ВВП, однако темпы экономического развития Китая намного выше.

Следовательно, ни само по себе наличие долга, ни его размеры не связаны напрямую ни с экономическим положением государства, ни с уровнем жизни населения. Возможность государства наращивать свой долг связана с тем, насколько в целом развита и устойчива его экономика, с его кредитной историей и другими факторами.

Почему ресурсы бюджета ограничены

Потребности человека и общества в целом безграничны. Допустим, еще несколько лет назад в вашем городе не хватало мест в детских садах, а жители были согласны устроить своих детей в любой детский сад. Но через несколько лет, возможно, граждане будут согласны не на любой детский сад, а лишь на тот, который оборудован бассейном. И вряд ли в бюджете хватит денег на то, чтобы сразу же все детские сады были оборудованы бассейнами.

Правильное планирование и рациональное расходование бюджетных средств — одно из главных условий стабильного развития государства. При распределении бюджетных средств следует обязательно учитывать приоритеты расходов. В безусловном порядке финансируются жизненно важные для государства интересы (например, защита границы страны), а то, с чем пока можно и повременить (например, бесплатная выдача планшетов в школе), уходит на второй план.



Вопросы для самопроверки

1. Из каких видов бюджетов состоит бюджетная система Российской Федерации?
2. Включаются ли в консолидированный бюджет Российской Федерации внебюджетные фонды?
3. Как называется превышение доходов бюджета над его расходами?
4. Что нужно сделать, чтобы сбалансировать бюджет в том случае, если расходы бюджета превышают его доходы?
5. Почему бюджетные ресурсы всегда ограничены — даже в самой богатой стране?
6. Что такое бюджетная сбалансированность?

Глава 2. Граждане и бюджет. В чем состоит наш вклад в бюджет

«Налоги для того, кто их выплачивает, — признак не рабства, а свободы».

Адам Смит, шотландский экономист и философ

Как появляются деньги в бюджете? Чем отличаются налоги от сборов? Кто устанавливает и отменяет налоги? Какие налоги могут платить школьники?

Источники формирования доходов бюджета

В России предусмотрено три источника доходов бюджета.

1. **Налоговые доходы** — это доходы от налогов и сборов, которые уплачивают физические лица и организации, а также от штрафов за неуплату налогов и пеней по ним.
2. **Неналоговые доходы** — это доходы от использования или продажи отдельных видов государственного или муниципального имущества, поступления штрафов (например, за нарушение правил дорожного движения), таможенных пошлин, средства самообложения граждан и иные неналоговые доходы.
3. **Безвозмездные поступления** — это денежные средства, которые поступают в данный бюджет из другого бюджета, от граждан, организаций или из иных источников.

Что такое налоги и сборы?

Налог обладает целым рядом признаков. Вот важнейшие из них:

- Налог **обязателен** к уплате для всех. Это определено Конституцией Российской Федерации. Налог устанавливается только законом. Никакой другой платеж, как бы он ни назывался, не является налогом, если он не предусмотрен законом.
- Налог является **индивидуально безвозмездным**. Это означает, что он взимается для покрытия потребностей всего государства. Однако государство в ответ не обязано совершить что-то определенное для конкретного налогоплательщика.
- Налоги взимаются в **денежной** форме и, как правило, у них **нет целевого характера**, т.е. они не предназначены для финансирования конкретных расходов.

Официальное определение налога дано в Налоговом кодексе:

Налог — это обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований (статья 8 Налогового кодекса РФ)



Сбор, в отличие от налога — **возмездный** платеж, и уплачивается он для того, чтобы государство совершило для плательщика какое-либо юридически значимое действие (например, предоставило определенное право, выдало разрешение или лицензию). Так, можно уплатить сбор и получить право на охоту или рыбную ловлю. В рамках этой главы основное внимание мы уделим налогам, поскольку именно они составляют наибольшую долю доходов федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации.

Принципы налогообложения

Налоговый кодекс Российской Федерации установил важнейшие принципы законодательства о налогах и сборах

1. **Каждый** должен уплачивать установленные законом налоги. Перед налоговым законодательством **все налогоплательщики равны**. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога.
2. Налоги и сборы **не могут иметь дискриминационный характер** и не могут применяться по-разному, исходя из социальных, расовых, национальных, религиозных и иных подобных различий между налогоплательщиками.
- Налоговые ставки и налоговые льготы **не должны зависеть от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала**.
3. Налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. **Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав**.
4. **Налоги и сборы не должны препятствовать перемещению товаров и услуг или финансовых средств по территории страны**. Налоги и сборы не должны препятствовать экономической деятельности физических лиц и организаций, если она не запрещена законом.
5. Налоги и сборы устанавливаются Налоговым кодексом либо в соответствии с его требованиями. **Никакие другие платежи**, похожие на налоги, или установленные с нарушением этих требований, не будут обязательными к уплате.
6. При установлении налога должны быть четко определены все его характеристики. **Налоговое законодательство должно быть изложено так, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить**.
7. **Все неустранимые сомнения, противоречия и неясности налогового законодательства толкуются в пользу налогоплательщика**.

Выделяют следующие основные функции налогов.

Фискальная функция заключается в том, что с помощью налогов наполняется бюджет, формируются государственные финансовые ресурсы, необходимые для функционирования государства.

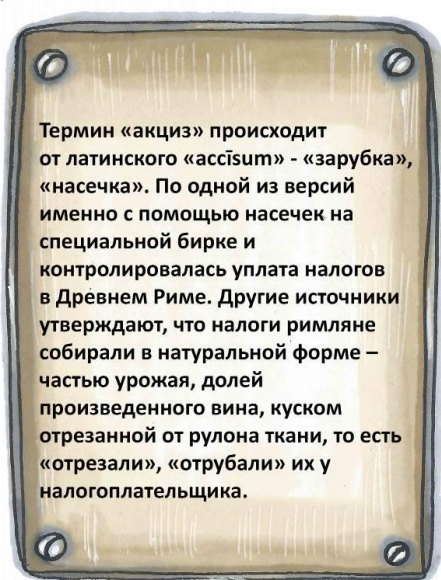
Регулирующая функция означает, что через налоги государство может влиять на производство и потребление, а также на распределение доходов граждан и организаций. Регулируя ставки, льготы и иные характеристики налогообложения, государство поддерживает различные отрасли и виды деятельности или же сдерживает их развитие, воздействует на потребление тех или иных товаров. Например, на некоторые важнейшие продовольственные, медицинские и детские товары установлена пониженная ставка налога на добавленную стоимость, потому что они необходимы всем — и менее обеспеченным, и более обеспеченным людям. На все прочие товары, не относящиеся к товарам первой необходимости, пониженная ставка не устанавливается. Другой пример. Ставка транспортного налога зависит от мощности автомобиля, и поэтому на самые мощные (а значит, дорогие) автомобили эта ставка может значительно увеличиваться, потому что предполагается, что люди, владеющие такой машиной, в состоянии уплатить и соответствующий налог.

Наконец, государство заинтересовано в опережающем социально-экономическом развитии определенных регионов страны (в частности, Дальнего Востока). Для того чтобы стимулировать создание новых предприятий, на этих территориях разрешается устанавливать пониженную ставку налога на прибыль и нулевую ставку налога на имущество организаций. Задача стимулирования настолько важна, что ее иногда выделяют в **стимулирующую** функцию налогов.

Налоговые доходы

В России установлены следующие виды налогов:

<p>Федеральные налоги: (обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации)</p>	<ul style="list-style-type: none">• налог на добавленную стоимость• акцизы• налог на доходы физических лиц• налог на прибыль организаций• налог на добычу полезных ископаемых и ряд других
<p>Региональные налоги: (обязательные к уплате на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации)</p>	<ul style="list-style-type: none">• налог на имущество организаций• транспортный налог• налог на игорный бизнес
<p>Местные налоги: (обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований)</p>	<ul style="list-style-type: none">• земельный налог• налог на имущество физических лиц• торговый сбор



Смысл большинства вышеперечисленных налогов понятен из их названия, но суть **акциза** следует пояснить отдельно.

В наши дни **акциз** — налог на производство некоторых товаров (бензин, табак, алкогольные напитки и др.) или их ввоз на территорию страны. Таким образом, акцизы, в частности, выполняют не только фискальную функцию, но и регулируют потребление определенных видов товаров внутри страны (например, косвенно ограничивают употребление алкоголя и табака).

Кто и как устанавливает налоги

Главным законом, регулирующим налогообложение в Российской Федерации, является Налоговый кодекс Российской Федерации.

В соответствии с этим кодексом Федеральное Собрание Российской Федерации и региональные парламенты принимают законы, представительные органы муниципальных образований — муниципальные правовые акты, которыми устанавливают ставки соответственно федеральных, региональных и местных налогов, налоговые льготы и иные нормы, связанные с налогообложением.

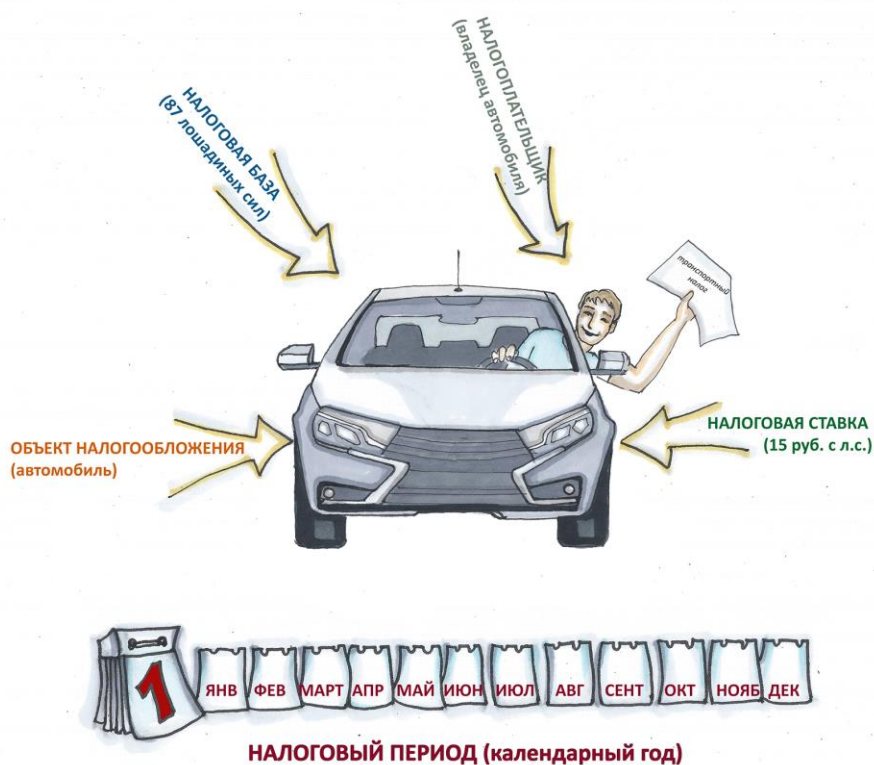
У каждого налога существуют следующие характеристики:

- объект налогообложения;
- налоговая база;
- налоговый период;
- налоговая ставка;
- порядок исчисления налога;
- порядок и сроки уплаты налога.

Налог считается установленным в том случае, если законом определены налогоплательщики и перечисленные выше характеристики.

Для федеральных налогов все они определяются Налоговым кодексом. Для региональных и местных налогов часть этих характеристик определяется соответственно региональными законами и муниципальными правовыми актами.

В качестве примера рассмотрим основные характеристики одного из региональных налогов — транспортного налога.



Основные характеристики транспортного налога (налогоплательщик, объект налогообложения, налоговая база, и т.п.) устанавливаются Налоговым кодексом.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливается налоговая ставка и возможные льготы по налогу, а для организаций — также порядок и сроки уплаты налога. Для граждан порядок и сроки уплаты налога определены Налоговым кодексом.

Налоговая льгота — это преимущество, предоставляемое налогоплательщикам и позволяющее им платить налог по пониженной ставке или не платить его вовсе. С помощью налоговых льгот государство реализует регулируемую или стимулирующую функцию налогов.

Налоговые льготы выполняют две основные функции — социальную (т.е. являются формой поддержки социально уязвимых граждан или социально значимых предприятий) и экономическую (налоговые льготы способствуют привлечению инвесторов, развитию предприятий и в конечном счете увеличению поступлений других налогов).

Принципы закрепления налогов за бюджетами разных уровней власти

Один из важнейших принципов налогового законодательства состоит в том, что налоги и сборы должны вводиться с учетом их влияния на развитие экономики. Экономическая логика лежит и в основе того, как конкретные налоги распределяются по уровням бюджетной системы.

Определяющим фактором при этом является, насколько равномерно распределяется база налогообложения по тому или иному налогу по территории страны. Например, в стране не так много месторождений золота, и если налог на добычу золота оставлять в регионах, те регионы, в которых есть эти месторождения, окажутся в выигрышной ситуации.

Другой фактор — насколько налоговая база может перемещаться по территории страны. Например, завод с большим количеством сложного оборудования и технологических линий в другой регион переехать не может — а фирма, производящая компьютерные программы, переедет легко.

Еще один фактор — в какой степени поступления налогов зависят от разумности политики органов власти, насколько они способны привлекать инвесторов и тем самым создавать налоговую базу на будущее.

Подробнее влияние этих свойств налоговой базы на распределение налогов рассмотрено во врезке.

***ДЛЯ ПРОДВИНУТОГО УРОВНЯ**

В теории финансов закрепление налогов за тем или иным уровнем власти имеет определенную логику. Условно можно выделить следующие принципы, которым нужно следовать при отнесении того или иного налога на соответствующий уровень.

1. **Принцип достаточности** — желательно, чтобы полученная от налоговых поступлений сумма была бы достаточной для покрытия обязательных расходов бюджета.

2. **Принцип стабильности поступлений** — чем больше налоговая база зависит от внешних факторов — кризисов или периодов быстрого роста, тем более высокий уровень власти должен получать с нее налог. Так, налоги на добычу полезных ископаемых (например, нефти) прямо связаны с мировыми ценами на это сырье. Если налоги на добычу нефти оставлять в муниципалитетах по месту добычи, то в период высоких мировых цен на нефть муниципалитеты получали бы сверхдоходы, а при низких ценах им бы не хватало денег даже на самое необходимое. В масштабах всей России снижение доходов из-за падения цен на нефть имеет не столь серьезные последствия, т.к. у страны есть много других источников доходов.

3. **Принцип равномерности** — чем неравномернее налоговая база распределена по территории, тем более высокий уровень власти должен иметь право администрировать соответствующий налог. Возвращаясь к примеру с налогом на добычу нефти — мест, где добывают нефть, не так много, и если бы налог на добычу нефти поступал бы в бюджеты муниципальных образований или субъектов Российской Федерации, они получали бы значительно более высокие доходы по сравнению с муниципалитетами/субъектами Российской Федерации, у которых нет нефти. Другое дело — налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых (песок, щебень, глина и др.). Эти полезные ископаемые есть почти во всех субъектах Российской Федерации, и потому налог на их добычу правильно полностью зачислять в бюджет субъекта РФ.

4. **Принцип экономического стимулирования** — разумно отдавать доходы от налога в бюджетного уровня власти, от действий которого зависят объемы поступлений по данному налогу. Например, если благоприятные условия для привлечения инвесторов и новых предприятий создают преимущественно органы власти субъектов Российской Федерации, то основная часть налога на доходы физических лиц, налога на прибыль, а также налог на имущество организаций должны зачисляться в региональные бюджеты.

5. **Принцип мобильности налоговой базы** — чем менее вероятен переезд бизнеса на другую территорию, тем разумнее закреплять взимаемые с него налоги за региональными и муниципальными бюджетами. Это еще одна причина, по которой налог на имущество организаций зачисляется в бюджет субъекта Российской Федерации, а земельный налог — в бюджет муниципального образования.

В нашей стране региональные и местные налоги в полном объеме зачисляются в бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Часть поступлений от федеральных налогов также поступают в региональные и местные бюджеты. Например, налог на доходы физических лиц не попадает в федеральный бюджет и на 85% поступает в региональные, а на 15% — в местные бюджеты, 90% налога на прибыль также попадает в региональные бюджеты.

В таблице приведены данные по распределению между различными уровнями власти наиболее значимых для того или иного бюджета налогов.

Таблица. Нормативы зачисления налогов в бюджеты разных уровней.

Вид налога		Уровень власти		
		Федеральный	Региональный	Муниципальный
		Нормативы зачисления, %		
Федеральные налоги	Налог на прибыль организаций	10	90	0
	Налог на добавленную стоимость	100	0	0
	Налог на доходы физических лиц	0	85	15
Региональные налоги	Налог на имущество организаций	0	100	0
	Транспортный налог	0	100	0
Местные налоги	Земельный налог	0	0	100
	Налог на имущество физических лиц	0	0	100
	Торговый сбор	0	0	100

Полномочия региональных и местных органов власти по установлению налогов и сборов

По региональным и местным налогам ставки в установленных Налоговым кодексом пределах, а также порядок и сроки уплаты налогов (в случае, если они не определены Налоговым кодексом) устанавливают органы представительной власти соответствующего уровня.

На практике в большинстве случаев Налоговый кодекс ограничивает пределы налоговых ставок по региональным и местным налогам и регламентирует порядок и сроки уплаты налогов физическими лицами.

Кроме того, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, представительные органы муниципальных образований в предусмотренных Налоговым кодексом порядке и пределах могут устанавливать:

- особенности определения налоговой базы;
- налоговые льготы.

Например, ставка регионального транспортного налога на один и тот же автомобиль в субъектах Российской Федерации может различаться в десятки раз. Такой разброс в ставках налогов может быть связан с множеством факторов. Например, с разным уровнем жизни в регионах. В одном регионе власти хотят поддержать население, имеющее низкие доходы. И поэтому с тех, кто владеет недорогими машинами, налог не берут вообще. А в другом регионе и доходы у граждан высокие, и дешевых машин почти нет. В этом случае налог не слишком обременителен для его плательщика, а собранные благодаря этому налогу средства позволяют поддерживать дорожную инфраструктуру в нормальном состоянии.

Что мы платим в бюджет

Все, кто по закону должен платить налоги — и граждане и организации, — являются **налогоплательщиками**.

От того, насколько честно и аккуратно платятся налоги, зависит наполняемость бюджета, возможность государства исполнять свои функции и качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг.

Некоторые налоги мы платим на основании того факта, что у нас есть имущество, а некоторые — в зависимости от размера получаемых доходов.

Несмотря на то что большинство из вас еще нигде не работает, тема уплаты налогов имеет к вам самое непосредственное отношение.

Во-первых, многие из вас могут начать работать уже меньше чем через два года, по окончании школы. И эти знания вам пригодятся. А вполне возможно, что некоторые работают уже сейчас.

Кроме того, важно знать, что несовершеннолетние в нашей стране тоже могут являться налогоплательщиками.

Граждане России в качестве физических лиц платят в бюджет следующие налоги:

- НДФЛ — налог на доходы физических лиц;
- транспортный налог;
- налог на имущество физических лиц;
- земельный налог.

Основной налог, который платят физические лица, — налог на доходы. НДФЛ — это налог, который взимается по факту получения доходов (например, при получении зарплаты, премий; при продаже имущества — квартиры, земельного участка, автомобиля, ценных бумаг; при сдаче квартиры в аренду; при получении ценных подарков; при выигрыше в лотерею). В большинстве случаев ставка НДФЛ составляет 13%, хотя, например, выигрыши в лотерею облагаются по ставке 35%. В частности, НДФЛ с заработной платы составляет 13% независимо от ее размера, что отличает Россию от большинства других стран, где ставка налога заметно выше. Кроме того, в ряде стран применяется так называемая прогрессивная шкала налогообложения (т.е. чем больше доходы, тем выше ставка налога).



ВАЖНО

Если гражданин получает только зарплату на работе, НДФЛ за него платит работодатель, который перечисляет часть его заработка в бюджет. В законодательстве существует такое понятие, как **«налоговый агент»**, т.е. тот, на кого возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджет. Но почти во всех остальных вышеназванных ситуациях люди сами должны рассчитать налог и заплатить его. Даже в тех случаях, которые могут показаться вам странными: например, если ваши дядя или тетя подарили вам машину, квартиру или земельный участок.

Неуплата налога может привести к административной и даже уголовной ответственности.

Поэтому, если вы сомневаетесь, нужно ли платить налог в конкретной ситуации, лучше проконсультироваться в Федеральной налоговой службе. Письменное обращение через Интернет можно отправить с сайта Федеральной налоговой службы (www.nalog.ru). Также можно получить устную консультацию по телефонам Управления Федеральной налоговой службы по вашему субъекту Российской Федерации

Перечень налогов, которые в бюджет платят организации, зависит от тех видов деятельности, которыми они занимаются. Основными налогами для большинства организаций являются:

- НДС — налог на добавленную стоимость;
- налог на прибыль;
- налог на имущество организаций;
- транспортный налог;
- земельный налог.

За счет налогов граждан и организаций государство формирует большую часть бюджета. Вот почему такой важной является проблема занятости населения, или формирования благоприятных условий для предпринимательской деятельности, другими словами — предоставления гражданам и бизнесу возможности зарабатывать деньги и, соответственно, платить налоги.

Ведь мы уплачиваем налоги не только в качестве физических лиц, но также участвуем в уплате акцизов и НДС (через приобретение товаров), налога на прибыль организаций (который тоже заложен в цену товаров и услуг) и ряда других налогов. Кроме того, мы своим трудом формируем объекты налогообложения организаций (прибыль, имущество и др.) Это дает нам право

требовать предоставления нам публичных услуг в предусмотренном законом объеме. Поскольку основным источником финансирования публичных услуг являются наши налоги, это означает, что за любые новые, дополнительные услуги мы так или иначе должны платить из своего кармана, т.е. или платить больше налогов, или сократить расходы бюджета на другие услуги.

Какие налоги могут платить школьники

Вне зависимости от возраста с несовершеннолетнего гражданина взимается налог при продаже имущества, зарегистрированного на его имя. Например, если ваши родители продали квартиру, в которой вам принадлежала какая-то доля, то вы как собственник обязаны заплатить налог с денег, полученных от продажи вашей доли в установленных налоговым законодательством случаях.

Если у вас нет иных заработков, вместо вас налог уплачивают законные представители — родители или опекуны.

Если несовершеннолетний в возрасте от 14 лет, с согласия родителей или лиц, их заменяющих, ведет предпринимательскую деятельность, тогда декларировать свои доходы и уплачивать налоги он обязан самостоятельно. Несовершеннолетний, достигший 16 лет, может быть объявлен полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия родителей (усыновителей или попечителя) занимается предпринимательской деятельностью. В случае, если он не платит налоги, возникает персональная финансовая ответственность перед налоговыми органами, как и у взрослых.

Налоговые вычеты

Для стимулирования экономических и социальных процессов может применяться система налоговых вычетов. Суть налогового вычета состоит в том, что при определенных условиях для гражданина уменьшается размер налога или возвращается часть уплаченного ранее налога.

Законодательство различает несколько видов таких вычетов. Мы рассмотрим основные из них.

Стандартные налоговые вычеты — часть дохода некоторых категорий граждан каждый месяц выводится из-под налога на доходы физических лиц. К указанным категориям граждан относятся, например, Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации; инвалиды I и II групп и др.

Налоговые вычеты предоставляются родителям на каждого ребенка в возрасте до 18 лет (причем на третьего и каждого последующего ребенка налоговый вычет больше, чем на первого и второго ребенка). Также эти вычеты предоставляются на каждого учащегося очной формы обучения, аспиранта, ординатора, интерна, студента, курсанта в возрасте до 24 лет.

Социальные налоговые вычеты — предоставляются гражданам в ряде случаев, в том числе:

- осуществления ими пожертвований благотворительным, социально ориентированным некоммерческим организациям;
- при оплате обучения в образовательных учреждениях — таким образом государство осуществляет своего рода социальную инвестицию: отказываясь от получения части налогов с тех налогоплательщиков, которые оплачивают образование своих детей, государство рассчитывает получить дополнительные налоги в будущем с подготовленных квалифицированных специалистов;
- при оплате отдельных медицинских услуг и лекарственных препаратов — тем самым государство сокращает заболеваемость населения, что приводит к сокращению выплат по больничным листам, повышению производительности труда;
- при оплате пенсионных взносов по договорам негосударственного пенсионного обеспечения (это способствует повышению благосостояния пенсионеров, снижает расходы государства на оказание социальной помощи пенсионерам с низкими доходами).

Имущественные налоговые вычеты — предоставляются гражданам при осуществлении расходов на новое строительство либо приобретение жилья на территории Российской Федерации. Имущественные налоговые вычеты предоставляются также при приобретении земельных участков для индивидуального жилищного строительства, на погашение процентов по целевым займам (кредитам), фактически израсходованным на эти цели. Например, если гражданин купил жилье, то он может сократить свой налогооблагаемый доход на 13% от стоимости купленного жилья, но больше чем на 260 тыс. руб. Предоставление таких вычетов способствует улучшению жилищных условий граждан России, а также созданию новых рабочих мест в строительстве и смежных видах деятельности.

Помимо налоговых вычетов по НДФЛ, для физических лиц также предусмотрены еще и налоговые льготы. Например, в отношении **земельного налога** Налоговым кодексом установлено, что физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов освобождаются от уплаты земельного налога в отношении тех земельных участков, которые используются для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

В отношении **налога на имущество физических лиц** Налоговый кодекс устанавливает льготы для Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, инвалидов I и II групп инвалидности, участников Великой Отечественной войны, участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, пенсионеров и целого ряда других категорий граждан.

В основном налоговые льготы для физических лиц выполняют *социальную функцию*. Налоговые льготы для индивидуальных предпринимателей выполняют те же функции, что и для организаций (т.е. стимулирующую и регулируемую).

Международный опыт

Интересный пример налоговых вычетов существует в Дании. В этой стране налог на доходы физических лиц считается одним из самых больших в Европе. В отдельные годы он достигал 62%. Казалось бы — очень высокая ставка, которая полностью лишает стимула зарабатывать. Однако на самом деле налогом облагается не весь полученный гражданином доход, а только то, что осталось после вычета платы за все кредиты, платежей за некоторые виды обучения, расходов на использование личного жилья для работы частного предпринимателя и даже затрат на поездки из дома на работу и обратно, если расстояние в одну сторону составляет более 12 км.

Кроме того, в состав подоходного налога входит так называемый «церковный налог», который уплачивается гражданами **добровольно**. В итоге внушительная цифра 62% значительно меняется в меньшую сторону и начинает приближаться к среднеевропейским значениям.

Неналоговые доходы

Неналоговые доходы довольно разнообразны по своей сути. При этом платежи физических лиц составляют лишь небольшую часть неналоговых доходов бюджетов.

Перечислим основные неналоговые доходы, получение которых допускает Бюджетный кодекс Российской Федерации.

- **Доходы от использования отдельных видов имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.** Эти доходы включают в себя, например, арендную плату за недвижимость или землю, принадлежащую государству и муниципалитетам, а также часть прибыли государственных или муниципальных предприятий.
- **Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности** (т.е. доходы от приватизации).
- **Лицензионные сборы.** Такие сборы связаны с предоставлением государством лицензий на занятие определенными видами деятельности (например, услуги связи, заготовка лома цветных металлов и т.п.).
- **Таможенные пошлины.** Таможенная пошлина — это обязательный платеж в федеральный бюджет, взимаемый при ввозе товаров из-за рубежа, если со страной, из которой ввозится товар, нет особых соглашений (как, например, в случае стран Таможенного союза).
- **Плата за использование лесов, плата за пользование водными биологическими объектами, плата за негативное воздействие на окружающую среду.**
- **Различные суммы принудительного изъятия,** в том числе штрафы, средства, полученные в возмещение вреда, нанесенного государству или муниципалитетам, и т.п.
- **Средства самообложения граждан.** Эти деньги поступают в бюджет по решению, которое принимают жители муниципального образования на местном референдуме или на сходе граждан.

Большинство неналоговых доходов в полном объеме зачисляется в соответствующие бюджеты (например, доходы от продажи муниципального имущества — в бюджет соответствующего муниципального образования), однако некоторые из них распределяются между различными уровнями бюджета (как, например, штрафы за нарушение правил пожарной безопасности, которые делятся поровну между федеральным и региональным бюджетами).

За федеральным бюджетом закреплены доходы от внешнеэкономической деятельности, доходы от реализации государственных запасов и резервов, прибыль Банка России по нормативам, установленным федеральными законами.

В структуре неналоговых доходов федерального бюджета Российской Федерации наибольшую долю составляют доходы от внешнеэкономической деятельности (в составе которых доминируют таможенные пошлины и сборы), а вторыми по значению являются доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности.

Неналоговые доходы наряду с безвозмездными поступлениями составляют значительную часть доходов бюджетов большинства муниципальных образований.

Безвозмездные поступления

К категории безвозмездных поступлений (поступлений, которые не требуется возвращать и за получение которых не требуется платить) относятся прежде всего так называемые межбюджетные трансферты. Это финансовые средства, которые передаются из одного бюджета в другой: от Российской Федерации — региону, от региона — муниципалитету. Возможна и передача средств от муниципального образования — региону и от региона — Российской Федерации, а также от муниципального района — поселению и от поселения — муниципальному району.

Самую малую часть безвозмездных поступлений в бюджет составляют средства от пожертвований граждан или юридических лиц. Это вполне понятно, ведь граждане и организации и так вносят свой вклад в наполнение бюджета, поскольку они платят налоги.

Но все-таки основным доходом бюджета любого уровня, как мы уже говорили ранее, являются наши налоги. Поэтому мы все должны платить налоги — и следить за тем, чтобы бюджетные средства расходовались разумно.



Вопросы для самопроверки

1. Чем отличается налог от сбора?
2. Какие уровни власти имеют право устанавливать налоги?
3. Назовите хотя бы один налог, который гражданин уплачивает персонально.
4. Что такое налоговый вычет?
5. Какие из источников доходов составляют в бюджете наибольшую долю — налоги, сборы, неналоговые доходы или безвозмездные поступления?

Раздел 2. ЧТО И КАК МЫ ПОЛУЧАЕМ ИЗ БЮДЖЕТА

Глава 3. Что можно получить за счет средств бюджета

«Богатство — не в обладании сокровищами, а в умении ими пользоваться».

Наполеон Бонапарт, император Франции в 1804–1815 гг.

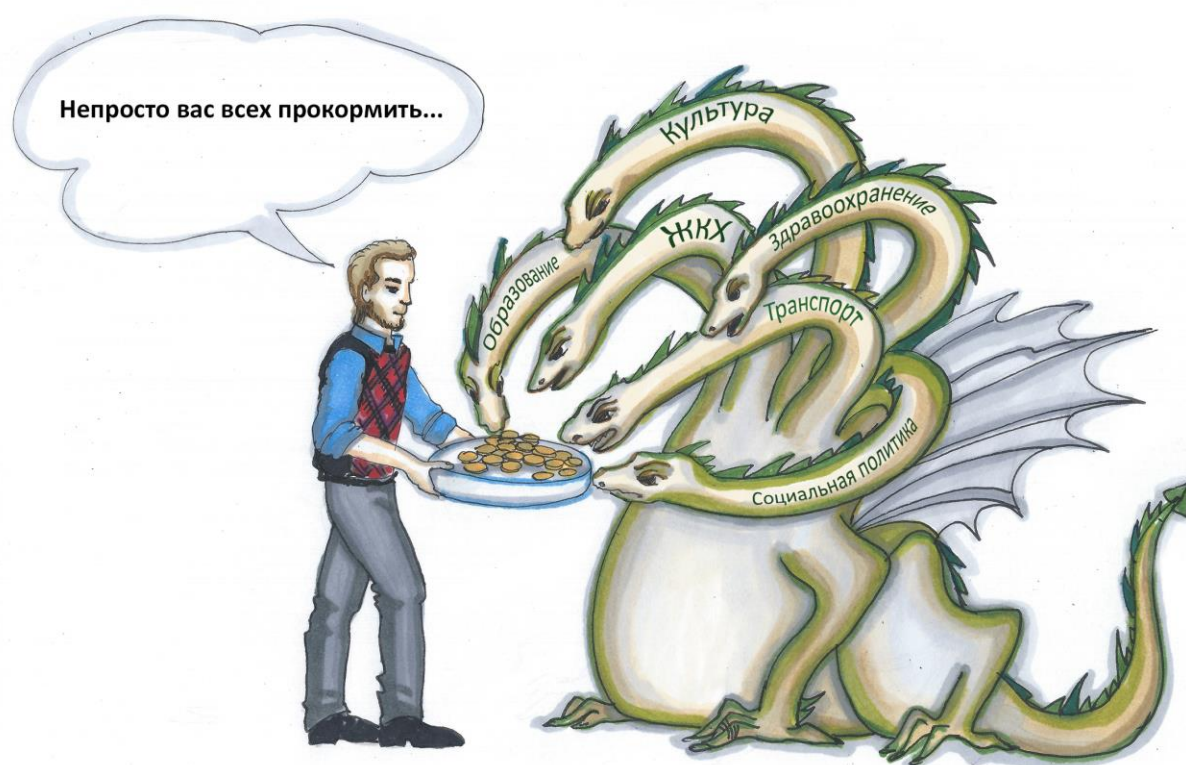
Какие услуги мы получаем от государства бесплатно? Кому государство оказывает поддержку и в каких случаях?

Какие публичные услуги оплачиваются за счет средств бюджета

Существует множество публичных услуг, которые мы получаем бесплатно, при этом даже не обращаясь за их получением и не задумываясь над механизмами, которые обеспечивают их предоставление. Это услуги в самых разных сферах — оборона, охрана памятников культуры, уборка и освещение улиц и др.

Вместе с этим есть целый ряд услуг, для получения которых гражданам необходимо предпринять какие-то действия, например:

- транспортное обслуживание (поездки на муниципальном транспорте);
- здравоохранение (предоставление бесплатной медицинской помощи в государственных учреждениях здравоохранения);
- образование (например, обучение в школе);
- культура (бесплатное пользование библиотечными услугами, бесплатное посещение домов культуры) и др.



Международный опыт

В США в большинстве городов (за исключением самых крупных) очень слабо развит муниципальный общественный транспорт. Это сложилось исторически — уже в середине XX в. американцы предпочитали добираться до работы на собственных автомобилях. Сегодня загруженность американских дорог такова, что власти стимулируют тех водителей, кто едет в машине не один, выделяя для них специальные свободные полосы на крупных шоссе. Соседи все чаще договариваются между собой о совместных поездках на работу и с работы в одном автомобиле.

В то же время в Европе муниципальные услуги в сфере общественного транспорта развиты очень хорошо. Например, в Страсбурге (Франция) существует разветвленная сеть трамвайных и автобусных маршрутов, причем при поездке на трамвае вы получаете преимущество перед всеми остальными видами транспорта. Трамваю всегда загорается зеленый свет.

Объем расходов бюджета на предоставление некоторых услуг практически не зависит от количества потребителей (например, расходы на охрану государственной границы), а по другим услугам зависит напрямую (например, школьное образование, амбулаторная или поликлиническая помощь).

Публичные услуги обеспечивают реализацию важнейших прав граждан независимо от их уровня дохода и возможности платить налоги. Ведь не все граждане на том или ином этапе своей жизни являются налогоплательщиками (например, дети, пенсионеры и др.).

Конституция Российской Федерации гарантирует равные права ВСЕМ гражданам нашей страны. В том числе и право на доступ к публичным услугам. В этом и заключается одна из основных функций бюджета — чтобы каждый, кто может активно трудиться и зарабатывать деньги, отдавал их часть для тех, кто по объективным причинам не может обеспечить себя средствами к существованию.

Конечно, из бюджета финансируются не только сами оказываемые гражданам публичные услуги. Из бюджета оплачивается труд тех, кто отвечает за предоставление этих услуг — людей, работающих в органах власти (государственных и муниципальных служащих). Сюда же входят и другие расходы, которые необходимы для того, чтобы эти люди могли выполнять свои функции. Например, повышение квалификации работников бюджетной сферы, их командировки, расходы государственных органов на связь и коммунальные услуги и пр.

*** ДЛЯ ПРОДВИНУТОГО УРОВНЯ**

Публичные услуги можно разделить на исключенияемые и неисключенияемые.

К неисключаемым услугам коллективного пользования относятся, например, охрана общественного порядка и мероприятия по защите окружающей среды. Фактически мы не обращаемся за получением этих услуг. При этом мы не можем отказаться от их получения, даже если кто-то считает, что эти услуги лично ему не нужны.

К исключенияемым публичным услугам относятся услуги, частично финансируемые за счет бюджета, от получения которых граждане могут отказаться, просто не пользуясь ими и, соответственно, не оплачивая их, — например, муниципальный транспорт, посещение дошкольных образовательных учреждений и др.

Некоторые услуги предоставляются на неконкурентной основе (т.е. потребителям не нужно конкурировать друг с другом за получение этих услуг — например, услуги уличного освещения, услуги благоустройства). При предоставлении некоторых публичных услуг возникает конкуренция между потребителями (например, поступление на бюджетные места в вуз).

У государства и органов местного самоуправления много функций. Для того чтобы органы власти разных уровней и граждане знали, на что расходуются бюджетные средства, принята **классификация расходов бюджетов** по разделам и подразделам, в которые сгруппированы эти функции.



Полный перечень разделов и подразделов классификации расходов бюджетов приведен в статье 21 Бюджетного кодекса РФ. Например, в составе раздела «Образование» выделяются:

- дошкольное образование;
- общее образование;
- дополнительное образование детей;
- среднее профессиональное образование;
- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;
- высшее образование;
- молодежная политика;
- прикладные научные исследования в области образования;
- другие вопросы в области образования.

В связи с ограниченностью бюджетных средств существуют предельные объемы и перечни финансируемых за счет бюджета публичных услуг — например, количество бесплатных мест в вузах ограничено, целый ряд услуг в сфере здравоохранения (зубопротезирование, косметология и др.) за счет бюджета не финансируется.

Какая помощь оказывается государством гражданам на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях

Бюджетная поддержка может быть **денежной** (т.е. выплата денежных средств) и **неденежной** (предоставление льгот, например, по оплате жилищно-коммунальных услуг, транспорта).

Поддержка на разных жизненных этапах

Дети и подростки. Финансирование обучения в школе осуществляется за счет бюджета. Кроме того, за счет бюджета организуется бесплатное питание некоторых учащихся. Во многих городах во дворах строятся спортивные площадки. В ряде муниципальных образований для школьников организуется льготный или бесплатный проезд на общественном транспорте.

Родители детей, которые посещают муниципальный детский сад, платят за эту услугу значительно меньше по сравнению с той суммой, в которую обходится государству содержание ребенка в детском саду.

Молодежь. В государственных вузах выделяются места для бесплатного обучения студентов. В ряде случаев студентам, достигшим выдающихся успехов в учебной и научной деятельности, устанавливаются специальные государственные стипендии (например, Президента или Правительства Российской Федерации). Существует государственная программа поддержки молодых семей, в рамках которой молодым семьям на льготных условиях предоставляются земельные участки и жилье.

Беременные женщины и молодые мамы. В период беременности и последующего ухода за новорожденным государство оплачивает послеродовой отпуск по уходу за ребенком до полутора лет. Во многих субъектах Российской Федерации грудным младенцам предоставляется бесплатное питание.

Семьям, имеющим двух и более детей, выплачивается единовременный материнский капитал. Государство также платит пособие на каждого ребенка, если в семье трое и более детей. Существует программа бесплатного предоставления многодетным семьям в собственность земельных участков под строительство индивидуальных домов.

Получатели пенсии по возрасту. При достижении определенного возраста граждане начинают получать пенсию (финансируется из Пенсионного фонда Российской Федерации), а также различные льготы и другие формы поддержки, которые финансируются из бюджета.

Государственная социальная помощь отдельным категориям граждан

Гражданам, имеющим очень низкие доходы, оказывается **адресная государственная социальная помощь**. Главным критерием для оказания такой поддержки является невозможность для человека преодолеть трудные жизненные обстоятельства самостоятельно.

Малоимущие семьи и одиноко проживающие граждане. Малообеспеченным гражданам в ряде случаев органы местного самоуправления предоставляют жилье на льготных условиях (социальный наем). Кроме того, малоимущим и одиноким гражданам могут предоставляться социальные пособия (пособия по бедности).

Лица с ограниченными возможностями здоровья. В зависимости от степени инвалидности государством установлены различные виды поддержки из бюджета, включая уход за инвалидом на дому и бесплатную транспортировку инвалида в случае необходимости. Государство также обязало ВСЕ учреждения и организации обеспечить свободный доступ инвалидов во все здания общественного назначения путем устройства пандусов и специальных лифтов. Введен новый стандарт и в общественном транспорте. Теперь все автобусы, троллейбусы и трамваи должны быть оборудованы специальными приспособлениями для того, чтобы ими могли пользоваться и инвалиды. Работающие инвалиды имеют определенные льготы.

Поддержка граждан в трудных жизненных ситуациях

Существуют такие трудные жизненные ситуации, для выхода из которых достаточно единовременной или относительно непродолжительной поддержки гражданина государством.

Безработные. Если человек временно оказался без работы, он может встать на учет в центре занятости и получать от государства пособие по безработице. Безработным при соблюдении ряда условий выделяются субсидии на создание собственного дела.

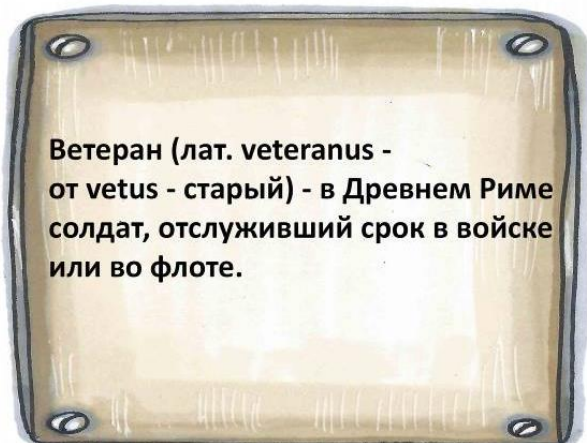
Пострадавшие от чрезвычайных ситуаций. В эту категорию попадают погорельцы, жертвы стихийных бедствий, техногенных катастроф, террористических актов. Как правило, таким людям требуется помощь общества. В этом случае из бюджета выделяются средства на поддержку человека (семьи). Если в результате пожара, наводнения, урагана, техногенной катастрофы, боевых действий, террористического акта человек потерял имущество или крышу над головой, государство оказывает ему необходимую поддержку, выделяя денежные пособия, предоставляя временное жилье.

Лица, отбывшие наказание в местах лишения свободы, и лица без определенного места жительства. Многим из таких людей требуется помощь в получении отсутствующих или утраченных документов, лечении заболеваний, прохождении профессиональной подготовки по рабочей специальности и т.п. Гражданам, не имеющим определенного места жительства, может предоставляться помощь в натуральной форме — например, питание, теплая одежда, места в приюте и т.п.

Поддержка граждан, имеющих особые заслуги перед государством

Существуют различные доплаты и льготы, связанные с личными заслугами гражданина перед государством и обществом — например, льготы для ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов труда, Героев Советского Союза, Героев России, лиц, имеющих другие государственные награды, и др.

Ветеранам Великой Отечественной войны предоставляются следующие льготы:



- обеспечение нуждающихся в улучшении жилищных условий жильем за счет бюджета;
- льготы по пенсионному обеспечению;
- компенсация на оплату жилых помещений и коммунальных услуг 50%;
- обеспечение протезами (кроме зубных) и протезно-ортопедическими изделиями.
- Ежемесячные денежные выплаты (дополнительно к пенсии)

Поддержка отдельных категорий граждан

Государство также оказывает поддержку гражданам, здоровью которых по разным причинам был нанесен ущерб.

Доплаты и льготы установлены:

- для узников фашистских лагерей и лиц, переживших блокаду Ленинграда;
- для граждан, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС;
- для жертв политических репрессий и т.п.

Федеральным законодательством предусмотрен целый ряд дополнительных мер социальной поддержки для лиц, состоящих на военной или правоохранительной службе, а также для государственных гражданских служащих.

Помимо льгот, установленных федеральным законодательством, каждый субъект Российской Федерации вправе установить дополнительный перечень мер социальной поддержки. Также существуют меры социальной поддержки, установленные решением представительных органов некоторых муниципальных образований. К числу таких мер могут относиться: дополнительные выплаты отдельным категориям граждан, льготы по оплате ряда публичных услуг (например, муниципального транспорта, жилищно-коммунальных услуг).

В ряде субъектов Российской Федерации существуют собственные меры поддержки малого и среднего предпринимательства. Они, в частности, включают в себя: налоговые льготы по региональным и местным налогам, проведение части государственных и муниципальных закупок исключительно для малых предприятий и т.д. Перечень и объем мер социальной поддержки различаются в зависимости от возможностей региональных и местных бюджетов. Как правило, такой перечень размещен на сайте органов социальной защиты субъектов Российской Федерации.

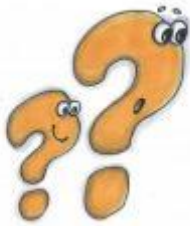
Денежные формы предоставления социальной поддержки гражданам

- Пенсии (все виды)
- Ежемесячные денежные выплаты (например, ветеранам, инвалидам, узникам фашистских лагерей, пострадавшим от радиации)
- Материнский (семейный) капитал
- Государственные социальные пособия (например, на детей, по безработице, вынужденным переселенцам, пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС, детям погибших военнослужащих)
- Государственные стипендии
- Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение (например, инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и иных мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, вдовам военнослужащих, погибших в период войны с Финляндией, Великой Отечественной войны, войны с Японией, вдовам умерших инвалидов Великой Отечественной войны, лицам, награжденным знаком «Житель блокадного Ленинграда»);
- Ежемесячные доплаты к пенсии
- Ежегодные денежные выплаты (например, донорам крови)
- Единовременные денежные выплаты (например, к 70-летию Победы в Великой Отечественной войне, родителям, воспитавшим семь и более детей (одному из родителей по их выбору)
- Социальные субсидии (ежемесячные — родителям на оплату детского сада, на оплату коммунальных услуг малообеспеченным гражданам и членам их семей; единовременные — безработным гражданам на создание собственного дела; на приобретение жилья различным категориям граждан — например, ветеранам Великой Отечественной войны, участникам боевых действий, молодым семьям, государственным служащим, молодым ученым, военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, выезжающим из районов Крайнего Севера и др.)
- Компенсационные выплаты (подвергшимся воздействию радиации вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, аварии на ПО «Маяк», инвалидам, членам семей погибших военнослужащих по оплате жилья и коммунальных услуг и др.)
- Государственная социальная помощь (предоставляется малоимущим семьям и малоимущим одиноким гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации и др.)

Неденежные (предоставление товаров и услуг) формы социальной поддержки граждан

- В форме социальных услуг (например, организация отдыха и оздоровления детей в летних лагерях)
- В натуральной форме (например, предоставление предметов первой необходимости, осуществление ремонта квартир, автотранспорта; выделение лекарственных препаратов; обеспечение бесплатного питания и предоставление топлива; обеспечение инвалидов средствами реабилитации и т.п.)
- В форме социальных льгот (например, налоговые льготы для родителей несовершеннолетних детей)
- Через нестационарные учреждения — например, центры социального обслуживания, центры помощи семье и детям, центры психолого-педагогической помощи и экстренной психологической помощи по телефону, реабилитационные центры для детей и подростков с ограниченными возможностями, социальные приюты для детей и подростков и др.

На региональном и местном уровне существуют разнообразные дополнительные формы поддержки населения, информацию о которых можно найти на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.



Вопросы для самопроверки

1. Почему за счет бюджета финансируется предоставление публичных услуг даже тем гражданам, которые не платят налоги?
2. От получения каких публичных услуг граждане не имеют возможности отказаться?
3. Почему государство финансирует предоставление услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры?
4. Какой принцип положен в основу предоставления бесплатных публичных услуг: приоритет по возрасту, приоритет по социальному положению, равенство прав?
5. Приведите примеры услуг, которые, по вашему мнению, не должны финансироваться из бюджета.
6. Приведите примеры публичных услуг, которые предоставляются всем гражданам, а также услуг, которые предоставляются только отдельным категориям граждан.

Глава 4. Какой бюджет за что платит и почему

*«Я сторонник разделения труда. В Большом пусть поют, а я буду оперировать. Вот и хорошо, и никаких разрух...»
М.А. Булгаков, русский писатель*

Кто отвечает за предоставление публичных услуг гражданам? Как гарантируется одинаковый минимальный набор публичных услуг в любой точке нашей большой страны? Как деньги попадают из одного бюджета в другой?

Принципы разграничения полномочий: кто за какие услуги отвечает

Современное понимание эффективного распределения полномочий между уровнями власти в государстве отражено в **принципе субсидиарности**, согласно которому публичная услуга должна оказываться наиболее близким к потребителю уровнем власти, который способен ее предоставить.

Так, строительство дорог в границах города организует городская администрация, но организовать строительство дороги между городами может только субъект Российской Федерации. У регионального уровня больше возможностей по сравнению с муниципальным для того, чтобы обеспечить специализированную медицинскую помощь всем жителям данного субъекта Российской Федерации (например, больницы для лечения сложных заболеваний). В то же время организовывать космические исследования не в состоянии даже очень богатый регион — этим может заниматься только государство.

Таким образом, полномочия в Российской Федерации преимущественно разграничены между уровнями власти. Причем решение отдельных социально-экономических вопросов закреплено за конкретным уровнем и является его исключительной компетенцией, т.е. эти вопросы решает он, и только он.

Например, федеральная власть отвечает за ядерную энергетику, в то время как предоставление квартир малоимущим гражданам — обязанность муниципального уровня. Субъекты Российской Федерации отвечают за организацию деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Помимо разграничения отдельных полномочий по уровням власти (например, ядерная энергетика — только федеральный уровень, уборка улиц — только муниципальный) существует и разграничение полномочий внутри одной сферы. Например, оказание услуги по предоставлению общего образования закреплено за федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (см. рисунок «Распределение полномочий по предоставлению услуги среднего общего образования»). Так, федеральный центр обеспечивает Федеральный государственный образовательный стандарт и контроль за его соблюдением. Это позволяет учащемуся любой российской школы — от Калининграда до Владивостока — по завершении учебы продолжить учебу в любом вузе страны при наличии достаточных (проходных) баллов по ЕГЭ.

Субъект Российской Федерации отвечает за повышение квалификации учителей и вопросы заработной платы персонала школ. И здесь есть своя логика, поскольку положение учителя не должно зависеть от того, насколько обеспечен бюджетными ресурсами муниципалитет, в котором находится соответствующая школа. Ведь задача учителя и в городской, и в сельской школе неизменна — предоставить учащемуся знания в объеме, соответствующем Федеральному государственному образовательному стандарту.

В свою очередь, местное самоуправление обязано содержать в порядке школьные здания и оборудование, обеспечивать предоставление всех коммунальных услуг, благоустройство территорий школ, дорожную безопасность на подходах к школе и решать другие вопросы хозяйственного характера.



Рисунок. Распределение полномочий по предоставлению услуги среднего общего образования

Законодательство допускает также делегирование отдельных государственных полномочий федеральными и региональными органами власти органам местного самоуправления, если это оказывается более эффективным.

В таблицах "Разграничение отдельных полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ" и "Разграничение отдельных полномочий на местном уровне" приведено разграничение отдельных полномочий между различными уровнями власти. Можно увидеть, что закрепление соответствующего полномочия за тем или иным уровнем связано прежде всего с характером решаемой задачи.

Если вопрос касается только конкретного поселения (например, предоставление жилья малоимущим), полномочия по его решению передаются органам местного самоуправления данного поселения. Если дело идет об интересах двух и более поселений, подключают муниципальный район (например, переработка отходов). Если же вопрос носит межрайонный характер (предупреждение эпидемий, распространение которых не зависит от административных границ), его решают органы власти субъекта Российской Федерации. Существуют и такие сферы, в которых Российская Федерация и субъекты Российской Федерации действуют совместно (например, защита прав и свобод человека и гражданина). Наконец, есть исключительные полномочия Российской Федерации.

Таблица . Разграничение отдельных полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ

Предмет ведения	Уровень власти	Российская Федерация	Субъект РФ
Финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики		✓	
Оборона и безопасность; оборонное производство; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования		✓	
Судоустройство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование		✓	
Защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности		✓	✓
Природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности		✓	✓
Координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение		✓	✓
Предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий			✓
Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения			✓
Осуществление регионального государственного жилищного надзора			✓

Таблица. Разграничение отдельных полномочий на местном уровне

Уровень власти Предмет ведения	Муниципаль ный район	Городской округ	Городское/ сельское поселение
Организация охраны общественного порядка на территории муниципального образования	✓	✓	
Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования	✓	✓	
Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов	✓	✓	
Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора		✓	✓
Обеспечение проживающих в муниципальном образовании малоимущих граждан жилыми помещениями		✓	✓

Далеко не всегда полномочия того или иного субъекта Российской Федерации (муниципального образования) могут быть полностью профинансированы за счет имеющихся доходов бюджета. Доходы бюджета одного субъекта Российской Федерации в расчете на одного жителя могут разительно отличаться от доходов другого ее субъекта. Причем совсем не по вине органов власти того или иного региона, а в силу сложившихся объективных обстоятельств. Это, например, может быть наличие или отсутствие на территории региона крупных месторождений полезных ископаемых или построенных десятки лет назад эффективных предприятий.

Такие же различия могут быть и в муниципалитетах на территории одного субъекта Российской Федерации. В Краснодарском крае есть не только город Сочи с большим количеством гостиниц, пансионатов, спортивных олимпийских объектов, но и небольшие сельские поселения, в которых нет даже средних предприятий. Однако и жители Сочи, и жители сельского поселения должны иметь доступ к публичным услугам, гарантированным Конституцией Российской Федерации.

Межбюджетные трансферты

Существующие между регионами и муниципальными образованиями объективные различия приводят к необходимости использовать процедуры выравнивания так называемого **уровня бюджетной обеспеченности**.

Бюджетная обеспеченность показывает, до какой степени объем потенциально собираемых и остающихся в распоряжении органов власти (местного самоуправления) налогов позволяет финансировать решение задач, которые власти данной территории должны решать по закону.

При бюджетной обеспеченности ниже определенного уровня субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) предоставляются межбюджетные трансферты — так называемые дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Они способствуют выполнению регионами (муниципалитетами) закрепленных за ними полномочий и предоставлению гражданам необходимых объемов публичных услуг.

Межбюджетные трансферты - это передача определенных финансовых средств от одного бюджета другому.

С помощью межбюджетных трансфертов Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные районы минимизируют различия в уровне бюджетной обеспеченности и добиваются достижения следующих основных целей:

- повышения доступности для населения публичных услуг (в том числе предоставления недостающего набора базовых услуг, на которые у получателя трансферта не хватает собственных средств);
- передачи денег бюджетам других уровней на финансирование мероприятий общенационального или регионального значения, стоимость которых превышает доходные возможности данных бюджетов;
- содействия социально-экономическому развитию отдельных территорий.

Часть денег из федерального бюджета передают в региональные бюджеты, из них, в свою очередь, часть бюджетных средств направляется в местные бюджеты. Для того бюджета, который деньги передает, межбюджетные трансферты являются *расходами*, а для бюджета, эти деньги получающего, — *доходами*.

Как правило, межбюджетные трансферты направляются «сверху вниз» — из федерального в региональный и из регионального в местные бюджеты. Однако некоторая часть бюджетных средств может идти «снизу вверх» — например, в том случае, если органы местного самоуправления поселений передают часть своих полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов.

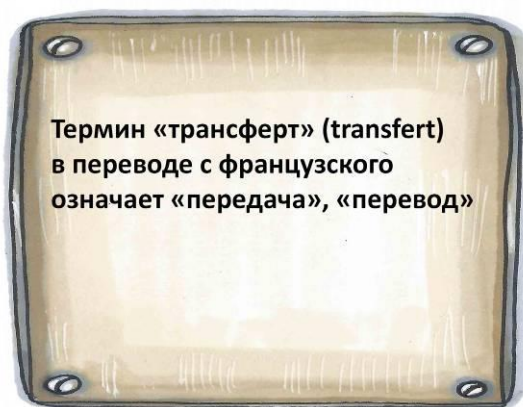
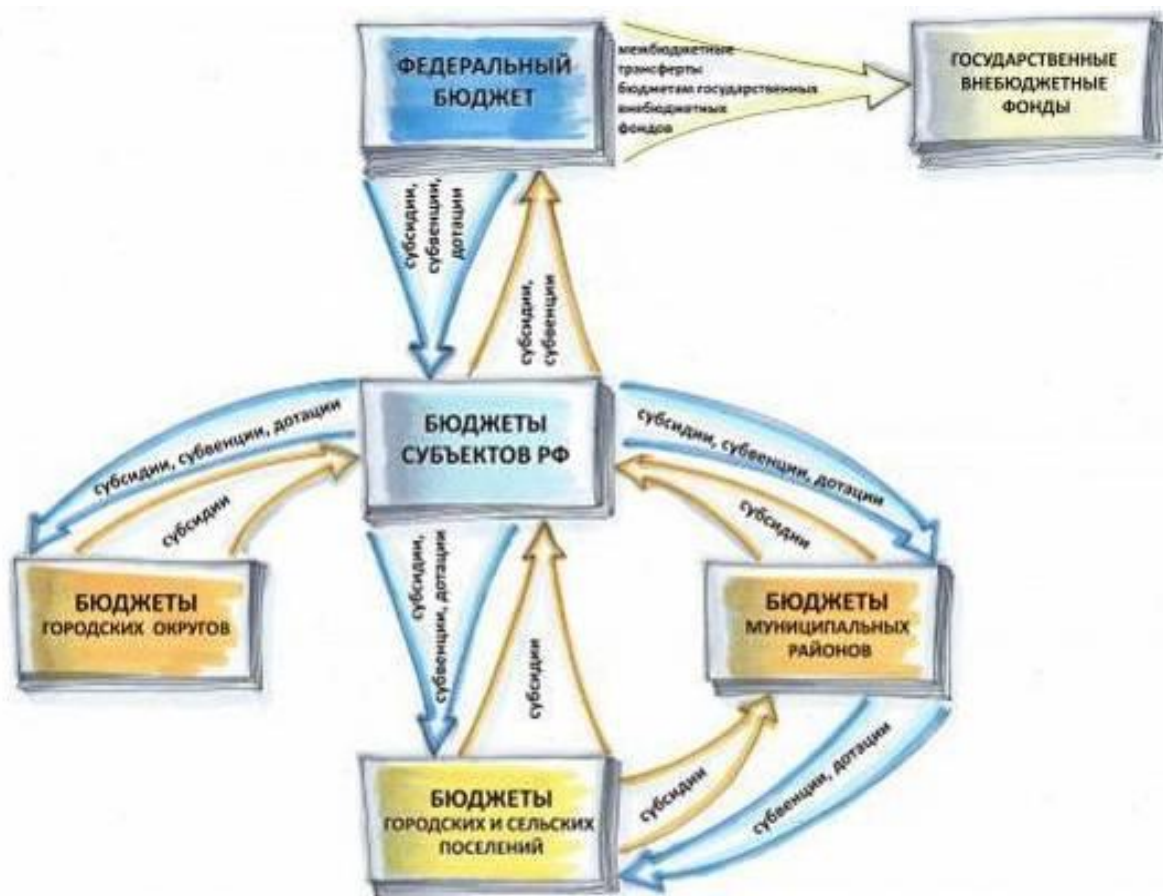


Рисунок. Общая схема межбюджетных трансфертов



* ДЛЯ ПРОДВИНУТОГО УРОВНЯ

Расчетная бюджетная обеспеченность (БО) муниципального образования определяется как частное от деления индекса **налогового потенциала** (ИНП) на **индекс бюджетных расходов** (ИБР)

БО =	ИНП
	ИБР

Налоговый потенциал отражает, сколько налогов могло бы получить данное муниципальное образование в расчете на одного жителя. Налоговый потенциал данного муниципального образования сравнивается со средним значением налогового потенциала других муниципальных образований того же типа в данном субъекте Российской Федерации. После того как такое сравнение проведено, рассчитывается индекс налогового потенциала (ИНП). Этот индекс показывает соотношение между налоговым потенциалом данного муниципального образования и средним значением налогового потенциала муниципальных образований данного типа (например, городских поселений) в рассматриваемом субъекте Российской Федерации.

Также при расчете бюджетной обеспеченности учитывается стоимость муниципальных услуг на одного жителя в данном муниципальном образовании. Например, в удаленном муниципалитете, куда не проведены тепловые трассы, отапливать здания приходится дровами или углем, стоимость предоставления коммунальных услуг будет гораздо выше — значит, вырастет стоимость и других публичных услуг (например, образования).

Аналогично, стоимость муниципальных услуг в данном муниципальном образовании на одного жителя сравнивается со средней стоимостью публичных услуг на одного жителя в других муниципальных образованиях того же типа данного субъекта Российской Федерации. По результатам сравнения рассчитывается индекс бюджетных расходов (ИБР).

Например, если данное городское поселение может собрать в 3 раза больше налогов на душу населения по сравнению со средним уровнем других городских поселений данного субъекта Российской Федерации, а стоимость предоставления муниципальных услуг на душу населения в данном городском поселении будет в 2 раза больше по сравнению со средним уровнем, рассчитанным по другим городским поселениям данного субъекта Российской Федерации, то бюджетная обеспеченность данного городского поселения составит $3/2 = 1,5$.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности — это показатель, который используется при расчете предоставления финансирования на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований определенного типа в данном субъекте РФ или субъектов Российской Федерации.

Международный опыт

Принципы организации межбюджетных отношений в США значительно отличается от аналогичных принципов в России. В отличие от России федеральный уровень, уровень штатов и уровень муниципалитетов имеют собственные непересекающиеся налоги и даже собственные налоговые службы (в России налоговая служба — федеральный орган). Разделений налогов по уровням бюджетов (как НДФЛ в России) не практикуется. У штатов и муниципалитетов значительный объем так называемой фискальной автономии — т.е. они могут в широких пределах определять ставки по своим налогам.

Существенную часть доходов бюджетов штатов формирует налог с продаж (такой налог существовал некоторое время в России, но был отменен).

Жители муниципалитетов США могут добровольно устанавливать ставки некоторых местных налогов: например, ключевого налога на местном уровне — налога на недвижимость. Нередко жители решают на референдуме временно повысить ставку этого налога для строительства какого-либо объекта (например, спортивного комплекса). После окончания строительства ставка может быть вновь снижена, и это решается голосованием самих жителей.

Подобная практика приводит к тому, что роль межбюджетных трансфертов в США значительно ниже, чем в России.

Бюджетным кодексом РФ определены следующие **виды межбюджетных трансфертов**.

<i>Виды межбюджетных трансфертов</i>	<i>Определение</i>	<i>Аналогия в семейном бюджете</i>
Дотации (от лат. dotatio — дар, пожертвование)	Предоставляются без определения конкретной цели их использования	Родители дают вам «карманные деньги»
Субвенции (от лат. subvenire — приходить на помощь)	Предоставляются на финансирование «переданных» другим муниципалитетам или субъектам Российской Федерации полномочий	Родители дают вам деньги и посылают вас в магазин купить продукты (по списку)
Субсидии (от лат. subsidium — поддержка)	Предоставляются на условиях долевого софинансирования расходов других бюджетов	Родители добавляют денег для того, чтобы вы купили себе новый телефон (к тем средствам, которые вы накопили сами)

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности позволяют сократить различия в возможности субъектов Российской Федерации/ муниципальных образований предоставлять государственные и муниципальные услуги. В итоге, дотации сокращают различия в доступности и качестве публичных услуг для жителей разных территорий.

Субвенции в бюджеты направляются в том случае, если один уровень власти решил передать другому часть своих полномочий. Для реализации этих полномочий необходимы денежные средства — поэтому вместе с передачей полномочий осуществляется передача денежных средств, необходимых для их осуществления. Например, если орган управления социальной защиты субъекта Российской Федерации решил передать часть полномочий по обслуживанию одиноких инвалидов на дому в муниципальное образование, вместе с полномочиями он должен передать в бюджет муниципального образования необходимые для этого средства в виде субвенции.

Субсидии направляются для **софинансирования** определенных расходов получателя субсидии. Так, субъект Российской Федерации может предоставить муниципальному образованию субсидию для решения какого-либо вопроса местного значения (например, организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов), при этом бюджет муниципального образования также должен выделить средства для решения этого вопроса (т.е. обеспечить софинансирование).

По аналогичному принципу предоставляются субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации — при этом средства субсидии могут направляться на софинансирование расходов, направленных на решение вопросов, за которые отвечает субъект Российской Федерации, или вопросов, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Если у муниципального образования бюджетная обеспеченность превышает определенный предел, из бюджетов таких муниципальных образований направляются субсидии в бюджеты субъектов Российской Федерации. В ряде случаев субсидии предоставляются из бюджетов субъектов Российской Федерации федеральному бюджету. Такие субъекты Российской Федерации иногда называют донорами.

Вопросы для самопроверки



1. Почему разные уровни власти предоставляют разные публичные услуги?
2. Назовите по одной публичной услуге, которую предоставляет федеральный, региональный и муниципальный уровень власти и которая не дублируется двумя другими уровнями (см. таблицы в тексте урока).
3. В каких случаях возникает необходимость передачи денег из одного бюджета в другой (межбюджетные трансферты)?
4. Всегда ли межбюджетные трансферты передаются «сверху вниз»?

Глава 5. Как управлять бюджетными расходами — принципы, методы, инструменты

«Свобода — это ответственность. Вот почему ее все так боятся».
Бернард Шоу, английский драматург

Как правильно сформулировать цель бюджетных расходов? Как узнать, какие результаты получены за бюджетные средства? Как государству получить нужный результат за минимальные деньги или лучший результат за имеющиеся деньги?

С давних пор финансисты пытаются решить задачу: как потратить меньше денег и при этом получить лучше результат (например, большой объем публичных услуг или услуги более высокого качества).



ВАЖНО

Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов необходимо исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

(Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 34)

Острота вопроса повышения эффективности расходов в бюджетной сфере определяется тем, что речь идет об общественных финансах, т.е. о тех деньгах, которые формируются за счет наших налогов и иных платежей в бюджет.

В связи с этим задача выбора взвешенных и современных подходов к управлению бюджетными расходами всегда остается актуальной.

Взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования

Как органы власти определяют направления расходования бюджетных средств на очередной плановый период?

Во-первых, значительная часть направлений бюджетных расходов определена законодательством, прежде всего Конституцией Российской Федерации. Например, в Конституции записано: «Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях». И это означает, что при любых обстоятельствах бюджетные средства на обучение в школе будут выделены. Целый ряд федеральных законов и нормативных правовых актов устанавливает социальные обязательства. Например, в федеральном законе «О ветеранах» приводится перечень льгот и выплат для различных категорий ветеранов, а это означает, что средства на реализацию обязательств государства перед этой категорией граждан в обязательном порядке будут предусмотрены в соответствующих бюджетах.

Во-вторых, существенная часть направлений расходов бюджетов определяется в рамках документов, устанавливающих стратегические приоритеты государства, региона, муниципального образования. Некоторые приоритеты устанавливаются ежегодно в рамках, например, посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию или отдельных указов Президента Российской Федерации.

Часть документов, содержащих среднесрочные и долгосрочные ориентиры развития, принимаются на срок от нескольких лет до нескольких десятков лет — например, отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации, стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В стратегиях социально-экономического развития региона или муниципального образования могут устанавливаться различные цели — например, развитие сельского хозяйства, культуры, туризма или других отраслей. И средства бюджета будут в первую очередь направляться на достижение именно приоритетных целей, заданных стратегией развития территории.

* ДЛЯ ПРОДВИНУТОГО УРОВНЯ

Взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования можно проследить в приведенном примере.

Допустим, что одна из целей стратегии развития города — создание новых рабочих мест. Цель понятна, но отразить ее реализацию в бюджете в таком виде сложно: она включает слишком много возможных направлений расходования бюджетных средств.

Тогда формулируются задачи, направленные на достижение цели, и мероприятия, направленные на решение задач. В данном случае для достижения указанной цели необходимо решить, в частности, следующие задачи:

- сформировать имидж города, благоприятного для инвестиций;
- выделить площадки для постройки новых предприятий;
- обеспечить данные площадки инфраструктурой (дороги, линии электропередач, водоснабжения, канализации).

Но эти задачи тоже включают в себя слишком много направлений бюджетных расходов. И тогда разрабатывается система мероприятий по решению каждой из задач так, чтобы данные мероприятия можно было отразить в бюджете (т.е. рассчитать их стоимость), как в примере ниже.

Задача: сформировать имидж города, благоприятного для инвестиций.

Мероприятия:

- сформировать перечень инвестиционных проектов и разместить его в сети Интернет;
- организовать встречи с потенциальными инвесторами;
- обеспечить предоставление инвесторам необходимых консультаций;
- рассмотреть возможность предоставления инвесторам налоговых льгот.

Вышеперечисленные мероприятия уже можно отразить в бюджете: понятно, что именно надо делать, кто за это отвечает и сколько это стоит.

Подходы к управлению бюджетными расходами

Определение основных направлений бюджетных расходов (связанных с реализацией конституционных прав, выполнением федеральных законов, реализацией стратегических приоритетов и др.) — это только первый шаг в управлении бюджетными расходами.

Следующий шаг — определение подходов к *финансированию* бюджетных расходов. Существует два основных подхода — финансирование деятельности (функций) и финансирование результатов.

Финансирование деятельности

Подход, предусматривающий **финансирование деятельности**, или функций, как следует из его названия, направлен на финансирование получателей бюджетных средств для выполнения ими установленных функций.

В рамках данного подхода, как правило, контролируется полнота использования предоставленных бюджетных средств по каждой статье расходов.

Допустим, что в поликлинике потребление электричества по итогам года сократилось на 20%. Это могло произойти как вследствие принятых администрацией поликлиники мер по экономии электричества, так и вследствие внешних обстоятельств — например, большего по сравнению с обычным количества солнечных дней в году.

Но с точки зрения финансовых органов эта экономия означает, что поликлиника вполне может использовать меньше электричества — и поэтому объем бюджетных денег по данной статье на следующий год ей сокращают, а сэкономленные средства возвращаются в бюджет. Соответственно, поликлиника в такой ситуации совершенно не заинтересована показывать экономию расходов — плюсов никаких, а из-за сокращения объемов финансирования в следующем году денег на оплату электричества может реально не хватить.

Поясним эту ситуацию на примере личного бюджета. Допустим, родители дают вам 2000 руб. в месяц на питание в школе. Вы покупаете более дешевые блюда и тратите всего 1500 руб., сэкономив 500 руб., и уже начинаете мечтать о том, что приятного сможете себе купить на эти деньги. Узнав об этом, обрадованные родители выдают вам на следующий месяц уже не 2000, а всего 1500 руб. К чему приведет такой подход? Скорее всего, вы начнете скрывать от родителей свои успехи в экономии и утратите желание экономить, ведь вы все равно ничего не выигрываете. А чтобы снова получить 2000 руб., постараетесь потратить все выданные вам деньги, даже если в этом нет необходимости. Такая ситуация связана с невозможностью использования сэкономленных средств по другим направлениям расходов — в данном случае нужным вам лично.

Проблемы получателей бюджетных средств возникали не только из-за невозможности использовать сэкономленные средства, но и в ряде случаев из-за необходимости израсходовать бюджетные средства в пределах финансового года. Предположим, что школе выделены деньги на покупку компьютеров. Но пришли они только в декабре. У школы практически не остается времени на исследование рынка, определение необходимых марок компьютеров, поиск более или более качественных моделей. Самым главным становится успеть провести потратить деньги и купить практически любые имеющиеся компьютеры.

Иногда жесткое планирование по определенным направлениям расходов приводит к весьма странным результатам. Для иллюстрации этого снова обратимся к примеру личного бюджета.

Представьте себе, что вас попросили сходить в магазин и купить определенный набор продуктов. На листочке написали предельные цены, сказав, что дороже указанных цен покупать ничего не надо. Например: хлеб — 20 руб., масло — 70 руб., молоко — 60 руб. Выдали $60+20+70=150$ руб. на все покупки. В магазине вы нашли масло за 72 руб., молоко за 61 руб., хлеб за 17 руб. И хотя денег на все хватает ($72+61+17=150$), вы сможете купить только хлеб, потому что цена остальных продуктов превышает суммы, которые вам обозначили в качестве предельных. Экономия в 3 руб. по хлебу использовать на другие нужды нельзя.

Когда подобная ситуация с использованием сэкономленных средств складывается в бюджетной сфере, то получатели бюджетных средств не имеют никаких стимулов к экономии — израсходовать сэкономленные средства по другим направлениям нельзя, экономию придется возвращать в бюджет.

Бывает «промежуточная» ситуация — перемещение средств из одной статьи расходов в другую возможно, но связано с большими издержками. Например, в школе экономно использовали воду — и по статье «оплата водоснабжения и водоотведения» образовались излишки средств. В то же время, допустим, ученики сломали несколько стульев. Так вот: купить стулья на сэкономленные по оплате электроэнергии деньги школа сразу не может — для этого требуется согласование с управлением образования и управлением финансов. Правда, в последнее время количество таких согласований резко сокращается.

Если же у организаций — получателей бюджетных средств существует возможность переноса сэкономленных средств на другие статьи расходов, у них появятся стимулы к экономному использованию ресурсов. Например, в приведенном ранее примере поликлиника сможет сэкономленные по оплате электроэнергии средства израсходовать на оплату оборудования или материалов.

В настоящее время организациям — получателям бюджетных средств предоставляется значительно больше свободы в перераспределении средств между отдельными статьями расходов. Одновременно повысилась и ответственность получателей бюджетных средств за их расходование.

Еще одна характерная черта финансирования деятельности — однажды установившиеся направления расходов бюджета сложно поменять. Наличие какого-либо учреждения подразумевает практически автоматическое выделение бюджетных средств этому учреждению на его содержание: оплату труда его



работников, жилищно-коммунальных услуг и др. Крайне редко рассматриваются другие способы предоставления тех же услуг (например, за счет привлечения организаций частного сектора). Такой подход затрудняет проведение мероприятий по оптимизации бюджетной сети (т.е. состава организаций, получающих бюджетное финансирование) и повышению эффективности бюджетных расходов.

Финансирование результатов

Подход, заключающийся в **финансировании результатов**, кардинально отличается от подхода, заключающегося в финансировании деятельности (функций). В рамках финансирования результатов бюджетные средства выделяются не для финансирования тех или иных функций, а для достижения социально значимых результатов.

Получателям бюджетных средств предоставляется значительно большая степень свободы в процессе их расходования, но при этом усиливается их ответственность за достижение конечных социально значимых результатов.

При этом в рамках финансового контроля акцент смещен в сторону контроля достижения запланированных результатов. Контроль «правильного» использования бюджетных средств (т.е. совпадения плановых и фактических расходов по каждой статье) в отдельности перестает играть ведущую роль. Как правило, чем больше степень «доверия» к получателю бюджетных средств со стороны финансового органа, тем больше полномочий ему предоставляется на этапе исполнения бюджета.

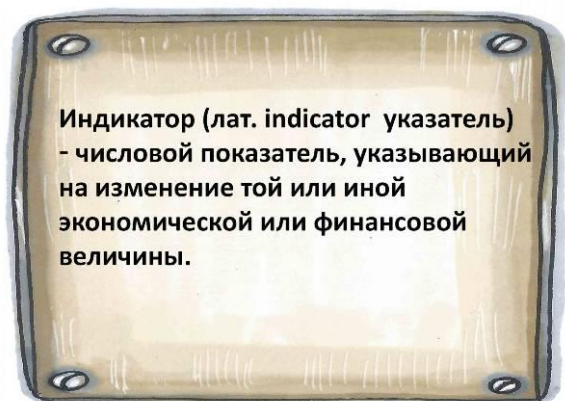
Международный опыт

В Швеции составляется рейтинг, показывающий, насколько получатели бюджетных средств соблюдают действующие принципы и правила управления бюджетными средствами — и чем выше позиция в рейтинге, тем больше степень свободы получателя бюджетных средств в их использовании в течение года.

В Новой Зеландии руководители государственных организаций подписывают контракты, в которых им предоставляется значительная степень свободы по распоряжению государственным имуществом (вплоть до залога или продажи недвижимого имущества). Однако эта свобода сочетается с высокой степенью ответственности за достигнутые результаты. Кроме того, вместе фиксированной зарплаты применяется гибкая система взысканий и поощрений, аналогичная существующей для топ-менеджеров в частном секторе.

Подход, в рамках которого финансируется достижение социально значимых результатов, получил название «**Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)**». Этот подход был сформулирован в корпоративном секторе в XX в. и направлен на повышение эффективности деятельности бизнеса. В упрощенном виде данный подход описывает правила, по которым определяются цели развития фирмы и на их основании формулируется:

- система задач и мероприятий, направленных на достижение целей;
- система индикаторов, характеризующих выполнение мероприятий, — так называемые показатели непосредственного результата;
- система индикаторов, характеризующих прогресс в решении задач и достижении целей — так называемые показатели конечного результата.



Индикаторы позволяют уточнить формулировки результатов и определить их количественные характеристики. Например, результат «повышение безопасности дорожного движения» может отражаться с помощью индикатора «сокращение количества дорожно-транспортных происшествий с серьезными последствиями в течение года на 20% по сравнению с уровнем прошлого года».

В настоящее время планирование, ориентированное на результат, применяется во всех организациях системы ООН, а также в ряде других международных организаций. Кроме того, планирование и бюджетирование, ориентированное на результат, в самых разных вариантах применяется в бюджетном секторе как развитых, так и развивающихся стран.

«Результат» — ключевое слово в БОР. Именно ориентация деятельности органов власти на результат позволила сделать большой шаг вперед по сравнению с принципом финансирования деятельности в части повышения результативности бюджетных расходов. Очень важно правильно определить, что именно мы хотим видеть в качестве результата.

Рассмотрим это на примере. Городские службы обязаны каждый день заниматься уборкой улиц и вывозом мусора. Какой из результатов их работы для вас окажется предпочтительным?

1. Количество приобретенных уборочных машин и контейнеров для мусора.
2. Общий объем вывезенных отходов.
3. Удовлетворенность жителей качеством уборки.

Разумеется, для большинства жителей не очень интересно, сколько уборочных машин выходит на линию и какое количество мусора вывезено на свалку. Самое главное для жителей в работе коммунальных служб — это достижение чистоты при соблюдении комфорта. Ведь даже если мусор вывозят регулярно, но при этом нас в 5 утра будит шум от погрузки контейнеров в мусоровозы или после выгрузки контейнеров вокруг контейнерной площадки валяется мусор, который просыпался при погрузке, назвать это хорошим результатом вряд ли можно.

В рамках бюджетирования, ориентированного на результат, выделяют непосредственные и конечные результаты.

Непосредственные результаты, как правило, представляют собой объемные показатели (в примере выше это количество уборочных машин и объем вывезенных отходов). *Конечные результаты* отражают социально-экономический результат (например, чистые улицы и дворы), индикатором которого является доля жителей, удовлетворенных качеством уборки мусора.

Вообще, конечные результаты довольно часто прямо или косвенно отражают удовлетворенность потребителей услуг.

В таблице приведены примеры непосредственных и конечных результатов.

Таблица. Примеры непосредственных и конечных результатов

Непосредственный результат	Конечный результат
Количество построенных дорожных развязок	Сокращение времени поездки из пункта А в пункт Б
Количество установленных дорожных знаков и светофоров	Снижение количества дорожно-транспортных происшествий
Количество установленных видеокамер в подъездах жилых домов	Снижение количества квартирных краж, случаев вандализма и разбоя в жилом секторе
Количество построенных детских садов	Снижение очереди в детские сады
Протяженность построенных сетей тепло- и водоснабжения	Снижение доли жителей, не имеющих доступа к услугам центрального отопления и централизованного водоснабжения

В бюджетировании, ориентированном на результат, во главу угла поставлены **интересы потребителя** государственной или муниципальной услуги. В большинстве случаев в качестве такого потребителя выступает гражданин. Результаты в рамках БОР, как правило, должны быть направлены на повышение *доступности* и *качества* социальных услуг для граждан.

Индикаторы — важнейший элемент БОР. Если нет четких индикаторов, демонстрирующих достижение результатов, невозможно ответить на вопрос, достигли ли мы результат, который был запланирован.

В зависимости от поставленных целей и планируемых результатов индикаторы оценки могут быть разными: количественными (число мест в детских садах) или качественными (наличие в детских садах бассейнов); оценивающими экономический эффект (рост ВВП) или результат воздействия на социальную сферу (уровень удовлетворенности граждан услугой) и т.п.

Многие органы государственной власти формулируют индикаторы, ориентированные на удовлетворение собственных потребностей в материально-техническом обеспечении. Безусловно, для повышения качества и доступности предоставляемых социальных услуг необходимо наличие квалифицированных кадров с достойной оплатой труда, соответствующей оргтехники, программного обеспечения и др. Однако все перечисленное не является конечной целью бюджетных расходов, их цель — именно повышение доступности и качества оказываемых потребителям услуг.

Международный опыт

Постепенно подход, заключающийся в планировании, ориентированном на результаты, стал применяться и в общественном секторе. Впервые он был применен в 1949 г. в США в рамках выработки комплекса мер по развитию экономики, повышению эффективности и качества общественных услуг. Ответственной за выработку этого комплекса мер была комиссия, возглавляемая Гербертом Гувером, который, к слову, был президентом США в период Великой депрессии. Впервые планирование и бюджетирование, ориентированное на результат, было внедрено в Министерстве обороны США, однако впоследствии оно стало внедряться в других министерствах, в том числе ответственных за регулирование социальной сферы.

* ДЛЯ ПРОДВИНУТОГО УРОВНЯ

Направленность на повышение доступности и качества услуг — не единственный критерий формулировки индикатора. Другими необходимыми критериями результата являются:

конкретность	измеримость	достижимость	актуальность	привязка ко времени
--------------	-------------	--------------	--------------	---------------------

Конкретность индикатора: в середине 2000-х гг. в одном из субъектов РФ органы, отвечающие за безопасность дорожного движения, в качестве индикатора результата своей деятельности использовали «количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях (ДТП)». Разумеется, их работа заключалась не в достижении определенного количества погибших, а в сокращении количества ДТП со смертельным исходом.

Измеримость индикатора позволяет понять, какие результаты и за какие деньги достигнуты. В приведенном ранее примере с уборкой мусора в городе можно сформулировать индикатор результата «рост удовлетворенности граждан качеством уборки мусора», и совершенно непонятно, как именно можно будет измерить рост удовлетворенности. Более правильной формулировкой будет «увеличение на определенное число процентов доли граждан, которые оценили качество уборки мусора в городе как хорошее или отличное».

Достижимость индикатора: в середине 1960-х гг. Министерство здравоохранения США в качестве одного из результатов своей деятельности сформулировало результат: «Найти лекарство от рака», — и получало деньги на достижение этого результата долгие годы, хотя универсальное лекарство от рака не найдено до сих пор. Если смотреть на вещи сугубо формально, то бюджетные средства, выделенные министерству, были потрачены впустую. Также среди недостижимых результатов, сформулированных отдельными американскими министерствами, фигурировали «ликвидировать преступность» и ряд других.

Актуальность индикатора позволяет ответить на вопрос, действительно ли достижение данного индикатора будет способствовать достижению цели. Например, индикатор «увеличение объема средств, вкладываемых в развитие внутреннего туризма», является актуальным в условиях девальвации рубля и закрытия популярных зарубежных туристических маршрутов, в то время как в условиях высокого курса рубля выездной туризм, вероятно, будет популярнее.

Привязка ко времени: должны быть четко установлены периоды времени, в течение которых данный индикатор будет достигнут. Необходимо знать, сколько времени будет длиться строительство моста — 1 год или 10 лет, и сколько на это уйдет денег. Это важно и для увязки значений индикатора результата с объемом бюджетных расходов, которые выделяются на достижение запланированного результата.

При формулировке индикаторов возникает несколько основных проблем:

- ориентация на непосредственные результаты, которые демонстрируют объем предоставляемых услуг, в ущерб индикаторам, демонстрирующим качество и доступность услуг для потребителей и результаты оказания этих услуг -- например, показатель «количество закупленных автобусов» вместо показателя «сокращение среднего времени ожидания автобуса»;
- ошибочные формулировки индикаторов, в результате которых реальная ситуация ухудшалась, хотя целевые значения индикаторов были достигнуты (т.н. «ложные стимулы») — например, использование показателя «снижение количества преступлений» приводило к тому, что органы внутренних дел отказывались принимать заявления пострадавших, чтобы «не портить статистику».

Внедрение БОР в целом ведет к повышению эффективности и экономности использования бюджетных ресурсов. Это достигается в том числе за счет внедрения среднесрочного бюджетирования (т.е. бюджет составляется не на один год, а на три), которое позволяет:

- переносить остатки неиспользованных бюджетных средств (при подтверждении потребности в них) на следующий год. В рамках БОР необходимость в срочном расходовании неистраченных бюджетных средств отпала: эти средства можно будет потратить в следующем году, если доказать целесообразность таких затрат;
- сэкономить деньги при финансировании среднесрочных проектов. Например, строительство моста через реку занимает 2,5 года, а традиционный бюджет принимался только на один год. Это создавало множество проблем и для органов власти, и для подрядчиков, поскольку у подрядчика не было гарантий, что расходы, предусмотренные в его контракте через два года, будут заложены в бюджет. Не имея гарантий (т.е. неся более высокие риски), подрядчик нередко завышал цены, чтобы сформировать «подушку безопасности» на случай прекращения финансирования проекта.

На данном этапе инструментом реализации БОР в России являются государственные и муниципальные программы — документы, позволяющие отразить приоритеты стратегий социально-экономического развития территорий и стратегий развития отдельных отраслей в бюджетах. На федеральном уровне реализуются государственные программы Российской Федерации, на региональном уровне — государственные программы субъектов Российской Федерации, на местном уровне — муниципальные программы.

Государственные (муниципальные) программы в обязательном порядке содержат:

- цели, задачи, ожидаемые результаты;
- комплекс планируемых мероприятий с указанием сроков их осуществления и исполнителей, планируемых объемов бюджетных и внебюджетных средств на реализацию указанных мероприятий;
- описание инструментов государственной политики, необходимых для реализации указанных мероприятий (например, законы, которые надо принять, предоставление налоговых льгот и др.).

Бюджетирование на программно-целевых принципах позволяет повысить эффективность взаимодействия различных организаций при оказании публичных услуг.

Обеспечение эффективного взаимодействия между различными организациями, оказывающими публичные услуги

Допустим, что цель в сокращении смертности в результате дорожно-транспортных происшествий (ДТП). Что для этого нужно?

- сократить количество ДТП;
- обеспечить быстрый приезд спасателей к месту ДТП;
- обеспечить оказание срочной медицинской помощи пострадавшим в ДТП.

Чтобы сократить количество ДТП, необходимо:

- улучшить качество автомобильных дорог (наличие дорожной разметки, освещения, отбойников) — это задача органа, осуществляющего управление в сфере дорожного хозяйства;
- создать иные условия для обеспечения безопасности дорожного движения (например, установить дорожные знаки и светофоры, камеры,

отслеживающие соблюдение скоростного режима) — это функции органов государственной власти или органов местного самоуправления соответствующей территории;

- как можно быстрее обнаруживать и задерживать водителей, находящихся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, а также тех водителей, которые создают опасность для других участников дорожного движения, организовывать общий контроль соблюдения правил дорожного движения — это функции полиции;
- для обеспечения быстрого приезда спасателей к месту ДТП необходимо наличие мобильных подразделений пожарных и спасательных служб с соответствующим оборудованием — это функции органа, ответственного за предотвращение чрезвычайных ситуаций;
- наконец, для оказания быстрой медицинской помощи необходимо наличие достаточного количества автомобилей «скорой помощи» со специальным оборудованием — это функция органа управления в сфере здравоохранения.

На схеме «Разные подходы к планированию» в качестве условного примера показано отличие планирования, основанного на финансировании деятельности, от планирования на программно-целевых принципах. В первом случае каждое ведомство «видит» только свои задачи и ориентируется на достижение результатов в рамках только своей отраслевой тематики. Даже если эти результаты будут достигнуты, совокупный эффект может оказаться не столь значимым из-за отсутствия координации различных органов. Так, если подразделения спасателей и «скорой помощи» находятся далеко друг от друга, они не смогут организовать быстрое взаимодействие в рамках оказания помощи при ДТП. Бюджетирование на программно-целевых принципах предполагает, что есть общая цель и что одно ведомство выполняет роль координационного центра по взаимодействию с другими ведомствами и негосударственными организациями для достижения этой цели.

Такая цель ставится в рамках одной государственной программы. Ответственный исполнитель этой программы (в нашем условном примере это орган, ответственный за управление в сфере дорожного хозяйства) будет взаимодействовать со всеми другими **исполнителями и участниками данной программы** и для достижения общей цели координировать их деятельность.

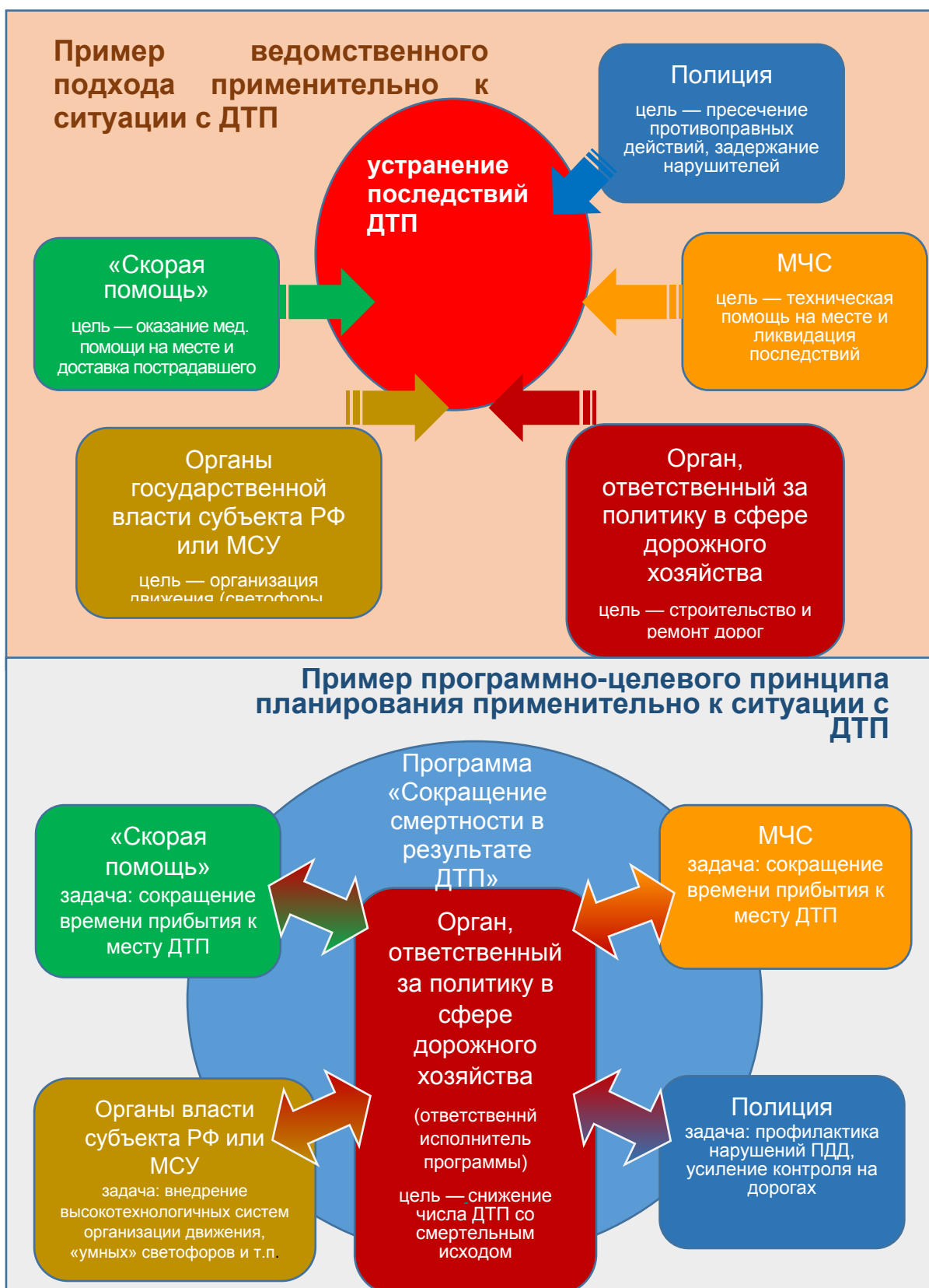


Схема. Разные подходы к организации мероприятий по достижению цели

Процедуры и механизмы достижения результата

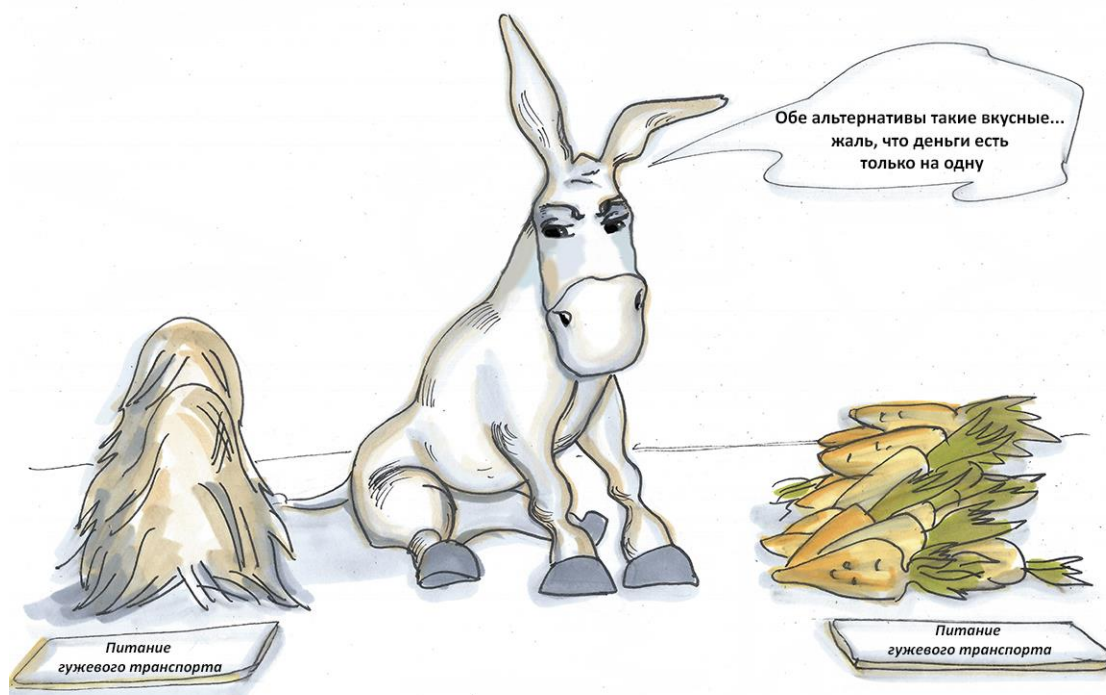
В рамках бюджетирования, ориентированного на результат, должна четко прописываться система мероприятий по достижению *конечного результата*. От того, насколько правильно составлена система мероприятий, зависит, удастся ли его достигнуть.

Затем сопоставляется эффективность реализации каждого из альтернативных вариантов. Речь может идти о сопоставлении затрат бюджета на получение одного и того же результата (например, сколько денег нужно будет потратить на то, чтобы устроить в детские сады 100 детей в том случае, если будет построен новый детский сад или если будут заключены контракты с семейными детскими садами).

* ДЛЯ ПРОДВИНУТОГО УРОВНЯ		
В большинстве стран, применяющих передовые практики бюджетного планирования, установлено требование рассматривать несколько альтернативных вариантов достижения одной и той же цели и сопоставлять их эффективность. В таблице приведены примеры таких альтернатив.		
Таблица. Альтернативные способы достижения результата		
Результат	Альтернатива 1	Альтернатива 2
Предоставление школьного образования в небольших селах	Строительство и содержание «малокомплектных» сельских школ	Приобретение школьного автобуса, который будет возить учеников нескольких сел в одну крупную школу
Социальное обслуживание людей с ограниченными возможностями на дому	Обслуживание социальными работниками из штата государственных органов социальной защиты	Предоставление некоммерческим организациям грантов из бюджета на оказание этих услуг
Обеспечение дошкольного образования	Строительство нового детского сада	Предоставление бюджетного финансирования малым семейным детским садам

Иногда требуются более сложные расчеты бюджетного, экономического и социального эффекта.

Рассмотрение альтернатив означает отказ от заранее установленной «обусловленности» целого ряда обязательств в бюджетном планировании. В рамках БОР и бюджетирования на программно-целевых принципах рассматривается финансирование не содержания учреждения, а оказания услуг потребителям и получение конечных результатов. Именно поэтому в ряде случаев неэффективные учреждения закрываются или репрофилируются, а оказание публичных услуг потребителям осуществляется альтернативными способами. Такой подход привел к оптимизации бюджетной сети и сокращению количества неэффективных организаций, получающих средства бюджета.



Ориентация на предоставление услуг и достижение конечных результатов — одна из причин, по которой в передовых практиках бюджетного планирования широко применяется *аутсорсинг*, т.е. привлечение бизнеса к предоставлению публичных услуг на основе договора (контракта).

В Республике Казахстан и государственные, и частные клиники могут получать бюджетное финансирование, оплата из бюджета осуществляется по факту посещения пациентом, а пациент сам выбирает, в какую клинику ему обращаться. А в США существуют частные тюрьмы — государство предоставляет им финансирование и контролирует соблюдение основных условий содержания заключенных, однако все функционирование частной тюрьмы обеспечивает частная компания

Альтернативные способы достижения результата (например, подвоз учащихся в школу, обслуживающую несколько сел, вместо содержания нескольких малокомплектных школ) означают также и возможность выбора видов расходов бюджета (закупка нескольких автобусов вместо предоставления субсидий малокомплектным школам).

Альтернативные варианты достижения одного и того же результата значительно эффективнее в рамках бюджетирования на программно-целевых принципах. В рамках БОР, как правило, альтернативы могут рассматриваться внутри одного государственного органа. В то же время государственные программы позволяют рассматривать варианты получения одного и того же результата за счет разных комбинаций усилий и ресурсов различных государственных органов. Таким образом, в рамках БОР и в особенности бюджетирования на программно-целевых принципах:

- снижается риск неэффективного расходования бюджетных средств;
- создаются стимулы для повышения эффективности расходов.

Планирование бюджетных средств

После того как определен путь достижения результата (т.е. выбрана оптимальная альтернатива и соответствующий ей вид расходов), осуществляется планирование бюджетных расходов.

В настоящее время активно применяются и метод планирования «от достигнутого» и нормативный методы планирования.

Метод «от достигнутого» заключается в умножении расходов получателя бюджетных средств на коэффициент, отражающий уровень инфляции. При таком подходе бюджетополучатели не заинтересованы в экономном использовании бюджетных средств — в случае экономии им сократят расходы по данному направлению на следующий год и плановый период.

Нормативный метод применим в случае, если есть несколько схожих объектов — например, городских школ или детских садов приблизительно одинакового размера. Для нетиповых организаций (например, уникального центра высоких медицинских технологий) нормативный метод, как правило, неприменим.

В рамках нормативного метода определяются:

- перечень оказываемых услуг установленных стандартов (в настоящее время на федеральном уровне сформированы единые перечни услуг в различных отраслях);
- стоимость предоставления единицы услуги;
- объем оказываемых услуг (например, количество потребителей услуги в год).



Нормативный метод позволяет повысить объективность распределения бюджетных средств между их получателями. Устанавливаемые единые нормативы стоимости единицы услуги для разных получателей бюджетных средств, а следовательно, и объемы финансирования организации, зависят прежде всего от объема оказываемых услуг, а не от лоббистских возможностей руководства организации.

Например, в школах определенного субъекта Российской Федерации установлена стоимость обучения одного ученика в год. Соответственно, чем больше учеников в школе, тем больше школа получает денег. Для некоторых школ применяются повышающие коэффициенты — например, для сельских школ, где учеников мало, а учебный план такой же, как и в большой городской школе. Без повышающего коэффициента у школы не хватит денег на зарплату учителям.

При любом из методов применяется **постатейный подход** к организации планирования — при применении нормативного метода полученный объем бюджетных средств распределяется бюджетополучателям по статьям расходов (например, оплата труда, коммунальные услуги, связь). При применении метода «от достигнутого» объем средств может определяться путем умножения каждой статьи расходов в рамках постатейного метода на индивидуальный коэффициент.

* ДЛЯ ПРОДВИНУТОГО УРОВНЯ

Обеспечение эффективности расходов при исполнении бюджета

На стадии исполнения бюджета также необходимо обеспечить достижение **эффективности бюджетных расходов** (получение наилучшего результата при определенном объеме бюджетных средств либо получение заданного результата с затратой наименьшего объема бюджетных средств). Таким образом, важно не только правильно запланировать бюджетные расходы, но и эффективно их исполнить.

Для каждого из видов бюджетных расходов существуют особые процедуры, которые обеспечивают операционную эффективность бюджетных расходов.

К их числу относятся:

- равномерность поступления и расходования бюджетных средств; прозрачность деятельности получателей бюджетных средств; возможность оперативного общественного контроля за деятельностью получателей этих средств;
- контроль соблюдения предоставления и использования субсидий юридическим лицам в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с деятельностью по производству социально-значимых товаров (выполнению работ, оказанию услуг);
- открытость и прозрачность конкурсных процедур в рамках проведения государственных и муниципальных закупок, а также контроль установления начальной (максимальной) цены при проведении закупки, сравнение цен, сформировавшихся в ходе государственных и муниципальных закупок, с рыночными ценами.

Оценка операционной эффективности осуществляется как самим органом, осуществляющим бюджетные расходы, в рамках процедур внутреннего финансового контроля, так и внешними органами финансового контроля.

В частности, операционная эффективность связана с контролем законности исполнения расходов. Многие бюджетные расходы проходят скрупулезный контроль: казначейские органы проверяют, все ли формальные требования к совершению финансовых операций соблюдены. В том случае, если проверка прошла успешно, казначейские органы разрешают провести («санкционировать») соответствующую операцию.

Соблюдение законности является необходимым, но не достаточным условием соблюдения операционной эффективности. Еще один важный фактор операционной эффективности — разумность сроков выполнения принятых решений. Например, если расходы получателя бюджетных средств спланированы разумно и обоснованно, однако бюджетные средства им получены в конце бюджетного года, говорить об операционной эффективности не приходится.

Операционная эффективность подлежит оценке органами внешнего финансового контроля (например, контрольно-счетными палатами органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Эти органы не только проверяют законность расходования средств, но и оценивают возможности экономии в процессе их использования (т.е. можно ли было те же работы, товары или услуги приобрести дешевле) и/или их результативность (т.е. был ли достигнут наилучший результат за имеющиеся средства).



Вопросы для самопроверки

1. Что такое экономность и что такое результативность использования бюджетных средств?
2. В чем принципиальная разница метода финансирования деятельности и метода финансирования результатов?
3. В чем смысл анализа различных альтернатив достижения результата государственной (муниципальной) программы?
4. В чем плюсы привлечения негосударственных поставщиков к предоставлению публичных услуг?
5. Что такое БОР, какое слово в его названии можно назвать ключевым?
6. В чем разница между непосредственными и конечными результатами?
7. Какие существуют требования к индикаторам?
8. Каким образом обеспечивается операционная эффективность бюджетных расходов?

РАЗДЕЛ 3. КАК МЫ МОЖЕМ ПОВЛИЯТЬ НА БЮДЖЕТ

Глава 6. Где я могу узнать о бюджете

«Знание — сила».

Фрэнсис Бэкон, английский философ

Как разобраться в сложностях бюджетных документов? Зачем вообще нужна информация о бюджете? Как и где ее можно получить? Почему возникла необходимость в «Открытом бюджете»? Что такое «Бюджет для граждан»?

Бюджет — это не только сухие цифры. При желании из него можно узнать много важных вещей, касающихся каждого из нас. Важность и актуальность бюджетной информации можно проиллюстрировать на следующем примере. У вас и ваших друзей есть велосипеды, но мест, где можно кататься, не рискуя попасть под машину или наехать на пешехода, в городе нет. «Почему? — спрашиваете вы. — Что нужно сделать для того, чтобы изменить ситуацию?» И вот здесь самое время вспомнить о бюджете. Ведь именно из бюджетных средств должны осуществляться расходы на оборудование мест для движения велосипедистов.

Имеет смысл выяснить: а предусмотрены ли в бюджете эти расходы, в которых и лично вы и многие ваши друзья нуждаетесь? Учтены ли вообще, и насколько полно учтены, потребности школьников, студентов и других групп граждан, к которым относятся, например, члены вашей семьи или ваши хорошие знакомые? Как скоро власти собираются эти потребности удовлетворить? Ведь то, что гражданам нужно сегодня, через 5–6 лет может оказаться для них уже не актуальным.

Научившись правильно читать и понимать информацию о бюджете, вы сможете аргументированно отстаивать свои законные интересы при формировании бюджета вашего муниципального образования или субъекта Российской Федерации.

Как читать закон (решение) о бюджете



ВАЖНО

Федеральный бюджет принимается в форме **закона о бюджете** Федеральным Собранием Российской Федерации

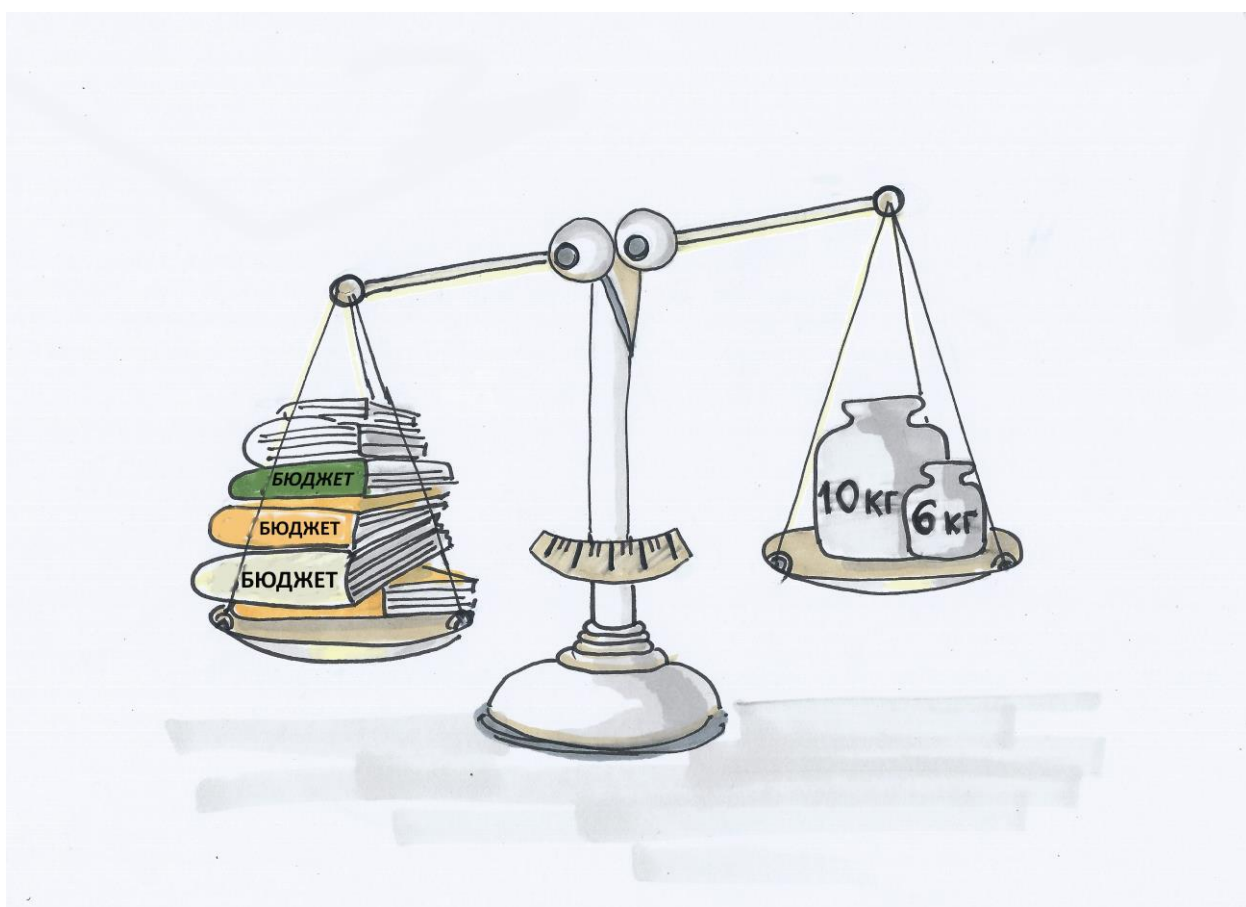
Региональный бюджет принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в форме **регионального закона**

Местные бюджеты утверждаются представительными органами муниципальных образований (думами, собраниями, советами и т.п.) в форме **муниципального правового акта (решения)**

Открыв любой закон или решение о бюджете, вы увидите **текстовую часть** — **статьи закона (решения)** — и множество **приложений с таблицами**. Все документы о бюджете содержат большое количество специальных терминов и понятий, значительное число статей доходов и расходов с соответствующими им кодами. Кроме того, в этих документах еще описываются и определенные процессы, виды взаимодействия между участниками бюджетных отношений, понимание которых также требует определенного уровня подготовки.

Это объясняется тем, что бюджет и материалы к нему представляют собой юридический документ, принимаются в форме закона и в таком сложном виде нужны профессионалам для его исполнения.

По поводу объемов, например, федерального бюджета у финансистов есть шутка: на утверждение Государственной Думы внесли бюджет весом в 16 килограммов. Но на самом деле эта шутка не так далека от истины.



Масштаб представляемой на обсуждение документации таков, что, если материалы бюджета лист за листом разложить в виде дорожки шириной в одну страничку стандартного формата, такая дорожка протянулась бы на 10 километров.

Неподготовленному человеку, даже если он хорошо ориентируется в экономике и финансах, разобраться в море бюджетных цифр очень непросто. Но это не означает, что вы должны отказаться от идеи научиться понимать бюджетную информацию. Существует несколько способов получить общее представление о бюджете.

Все законы или муниципальные правовые акты о бюджете имеют схожую структуру. Бюджетным кодексом установлен определенный набор информации, который они должны содержать (см. врезку). Это несколько облегчает задачу для тех, кто решил посвятить свое время изучению бюджетной информации.

Первое, на что нужно обратить внимание при чтении закона или решения о бюджете, — это основные характеристики бюджета: доходы, расходы, величина дефицита или профицита бюджета. Если расходы превышают доходы, то в законе или решении о бюджете должно быть написано, откуда возьмутся деньги на покрытие возникающего в этом случае дефицита. Как правило, это означает появление **государственного или муниципального долга**, который не должен превышать определенного предела, величина которого тоже указывается в законе или решении о бюджете и не может превышать ограничения государственного или муниципального долга, установленные для соответствующих бюджетов в Бюджетном кодексе.

Кроме того, Федеральный закон о федеральном бюджете и законы субъектов Российской Федерации о бюджетах в настоящее время содержат информацию о государственных программах с параметрами их финансирования.

Документами, которые позволят лучше понять бюджет, являются основные направления бюджетной и налоговой политики, которые в ряде случаев составляются и публикуются в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях; прогнозы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; бюджетные прогнозы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на долгосрочный период; среднесрочные финансовые планы муниципальных образований; послания главы исполнительного органа субъекта Российской Федерации (главы администрации муниципального образования) представительному органу и др.

*** ДЛЯ ПРОДВИНУТОГО УРОВНЯ**

В ряде случаев полезно **найти и проанализировать информацию о наиболее значимых отклонениях** по каким-либо направлениям бюджетных расходов хотя бы по сравнению с прошлым годом, используя отчеты об исполнении бюджета за прошлый год и пояснительные материалы к ним, и попытаться выяснить причины таких изменений.

Например, в прошлом году на благоустройство город потратил одну сумму, а в этом году запланировано потратить **в 2 раза больше**. Что произошло? Существует какой-то масштабный проект благоустройства (например, строительство городского парка)? Подорожали строительные и отделочные материалы? Выросли цены на услуги в этой сфере?

И все-таки для большинства граждан все перечисленное выше может оказаться слишком сложным для того, чтобы разобраться в бюджете.

Чтобы решить эту проблему, во многих странах мира уже много лет успешно применяется практика публичного представления бюджетных данных, которая получила название «открытый бюджет».

«Открытый бюджет»

Международный опыт

Идея «открытого бюджета» возникла в городе Гуджарат (Индия), где в 1985 г. одна из общественных организаций поставила своей целью собрать точные сведения о том, насколько эффективно расходуются бюджетные средства, предназначенные для бедных слоев населения.

Сегодня «Открытый бюджет» — это концепция представления информации о бюджете в доступной для граждан форме.

«Открытый бюджет» предполагает соблюдение следующих принципов:

- **доступность** информации о бюджетном планировании, источниках и направлениях использования общественных финансов;
- **простота** изложения основных целей и задач в бюджетной сфере, наглядность достигнутых результатов и прозрачность (т.е. доступность и понятность для неспециалистов в бюджетной тематике) используемых на их достижение средств;
- развитие **общественного участия**, сотрудничество с активными гражданами и общественными организациями с целью формирования и учета их мнения о направлениях использования бюджетных средств;
- создание и развитие условий для широкого участия **общественности в контроле** процесса расходования бюджетных ресурсов.

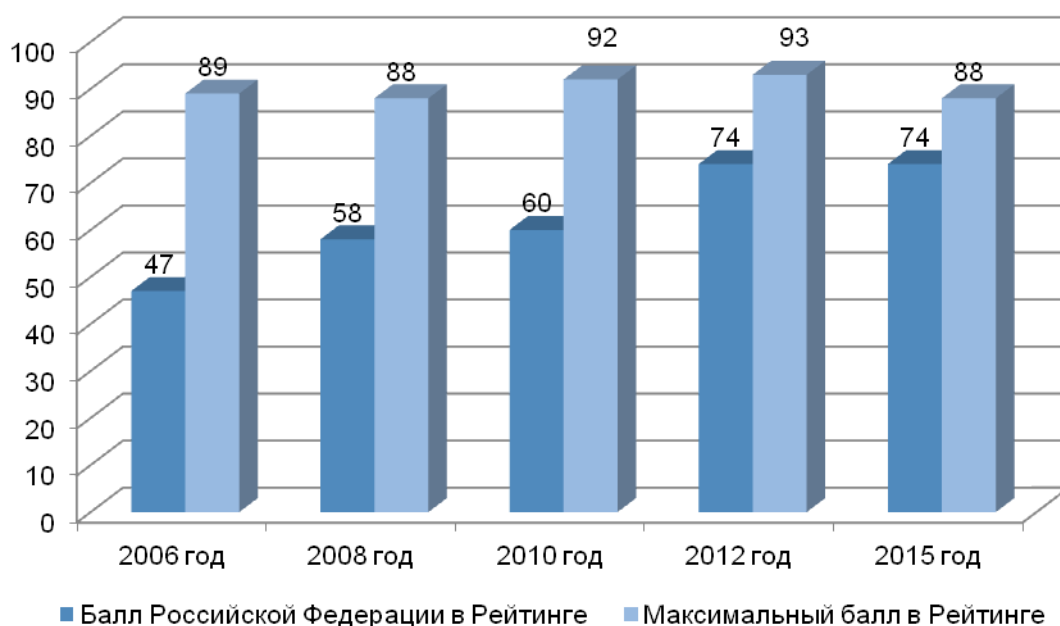
Дело в том, что сами по себе цифры бюджета, даже поданные в удобной форме и опубликованные в открытом доступе, не способствуют решению целого ряда важнейших задач. И прежде всего — задач полноценного **общественного контроля** за финансовыми ресурсами государства и местного самоуправления.

Раскрытие детальной информации о том, какие суммы планируется расходовать в очередном году, — это только одна сторона медали. На другой стороне в большинстве случаев остается непонятная для населения информация о предполагаемых **результатах** бюджетных расходов.

И действительно, если в опубликованном бюджете мы видим, к примеру, сумму средств на строительство спортивного комплекса, мы ничего не можем сказать о том, какие задачи планируется решить с помощью этого комплекса после его ввода в эксплуатацию. В рамках «Открытого бюджета» такие сведения, как правило, публикуются и представляются в наглядной и доступной для понимания неспециалиста форме.

Международная некоммерческая организация IBP (International Budget Partnership — Международное бюджетное партнерство) разработала критерии оценки открытости бюджета и регулярно присваивает каждой стране соответствующий рейтинг.

Значение Индекса открытости бюджета для Российской Федерации



На диаграмме видна динамика улучшения положения Российской Федерации в рейтинге Индекса открытости бюджета, начиная с 2006 г. Кроме того, с каждым годом сокращается отставание Российской Федерации от максимального балла из достигнутых в рейтинге. В соответствии с методологией исследования Российская Федерация входит в группу стран, предоставляющих «значительный объем информации о бюджете для общественности».

Для обеспечения открытости бюджета страны используют различные формы продвижения бюджетной информации и налаживания диалога с гражданами. Они стараются облегчить задачу чтения бюджетов, размещая на своих сайтах иллюстрации, схемы, графики, которые позволяют людям даже без специальной подготовки понять и оценить основные параметры бюджета.

В российской практике в качестве инструмента реализации концепции «Открытый бюджет» применяется **«Бюджет для граждан»**. Главная идея «Бюджета для граждан», сформулированная федеральными органами власти, звучит так: «Граждане — и как налогоплательщики, и как потребители общественных благ — должны быть уверены в том, что передаваемые ими в распоряжение государства средства используются прозрачно и эффективно, приносят конкретные результаты как для общества в целом, так и для каждой семьи, для каждого человека».

С идеей открытости бюджета также связан один из установленных Бюджетным кодексом принципов бюджетной системы Российской Федерации — принцип прозрачности (открытости).

Статья 36 Бюджетного кодекса. Принцип прозрачности (открытости)

Принцип прозрачности (открытости) означает:

обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;

стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

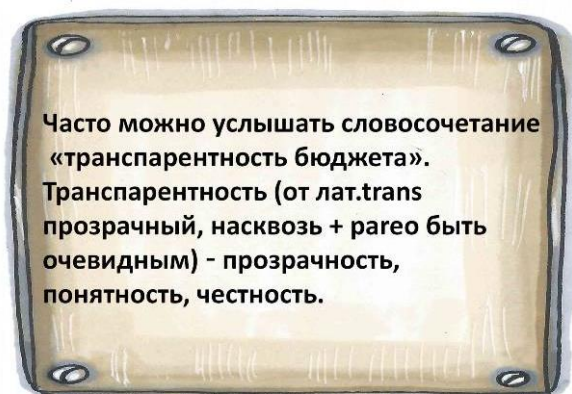
Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

Отличительные характеристики «Бюджета для граждан»:

- самостоятельный и самодостаточный документ;
- составлен для граждан, а не для государственных служащих;
- понятен максимально широкой аудитории;
- составлен финансовым органом и (или) экспертной организацией;
- фокусируется на целях и задачах бюджетной политики;
- содержит значительные данные о бюджете;
- публикуется одновременно с внесением проекта и утверждением закона о бюджете (отчета о его исполнении);
- содержит объективную, достоверную и актуальную информацию;
- распространяется по различным каналам.

В российскую практику **«Бюджет для граждан»** впервые вошел в 2005 г. Его основной задачей было разъяснить гражданам на простых примерах смысл происходящих новаций бюджетного процесса в Российской Федерации, прежде всего бюджетирования, ориентированного на результат, и перехода на трехлетний бюджет. В этом документе впервые были обозначены среднесрочные приоритеты расходов правительства на 2006–2008 гг.

Начиная с 2013 г. Министерство финансов Российской Федерации регулярно публикует упрощенную версию федерального бюджета в доступной иллюстрированной форме. Такое упрощение касается прежде всего способов представления бюджетной информации. В отличие от закона (решения) о бюджете, которые предоставляют максимально полную, но сложную для восприятия информацию, «Бюджет для граждан», как правило, выделяет и подробно описывает направления бюджетных расходов, которые действительно важны для граждан.



Бюджетная информация в доступной для граждан форме публикуется также на сайтах отдельных министерств и ведомств. Например, Министерство образования и науки Российской Федерации разработало свой вариант «Бюджета для граждан», содержащий сведения о расходах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в сфере образования и науки и получаемых результатах.

Это значительно облегчает гражданам понимание бюджета, делает доступными для восприятия неспециалистами планов и действий органов исполнительной власти в течение финансового года, а также показывает формы возможного взаимодействия органов власти и граждан по вопросам расходования общественных финансов. «Бюджет для граждан» повышает информированность населения о том, как формируется бюджет, почему в нем появляются те или иные приоритеты, даются подробные разъяснения бюджетных терминов и т.п.

Выгоды для гражданина от ознакомления с «Бюджетом для граждан»:

- информированность о социальных услугах государства;
- реализация функции общественного контроля за расходованием бюджетных средств;
- использование информации в образовательных целях;
- создание условий для получения обратной связи от граждан, в том числе в части участия в формировании бюджетных решений.

Государство также получает выгоды от такого представления бюджетной информации. Лучшее понимание гражданами действий власти повышает доверие к ней и облегчает реализацию выработанной политики.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет не только ежегодную подготовку и публикацию основных положений закона о федеральном бюджете или отчета об его исполнении в более понятной форме, но и разрабатывает различные подходы к повышению интереса граждан к бюджетным данным.

Например, с 2013 г. в целях популяризации идей бюджетной открытости, стимулирования интереса к «Бюджету для граждан» проводится конкурс проектов граждан и организаций по составлению «Бюджетов для граждан» в различных номинациях. Конкурс является инструментом коммуникации между гражданами и властью и помогает быть услышанным каждому, кто имеет предложения по совершенствованию предоставления бюджетной информации, обеспечения ее понятности и доступности.

Конкурс представляет собой презентацию предложений участников по изложению федерального бюджета, бюджета своего субъекта Российской Федерации или муниципального образования наиболее доступным и интересным образом (видеоролики, презентации, мультфильмы, комиксы, интернет-порталы) по различным номинациям.

На практике наиболее востребованной и используемой населением является информация, подготовленная в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Ведь именно их органы власти решают повседневные проблемы жителей. Поэтому Министерство финансов Российской Федерации проводит мониторинг уровня открытости (т.е. доступности и понятности) бюджетных данных в регионах.

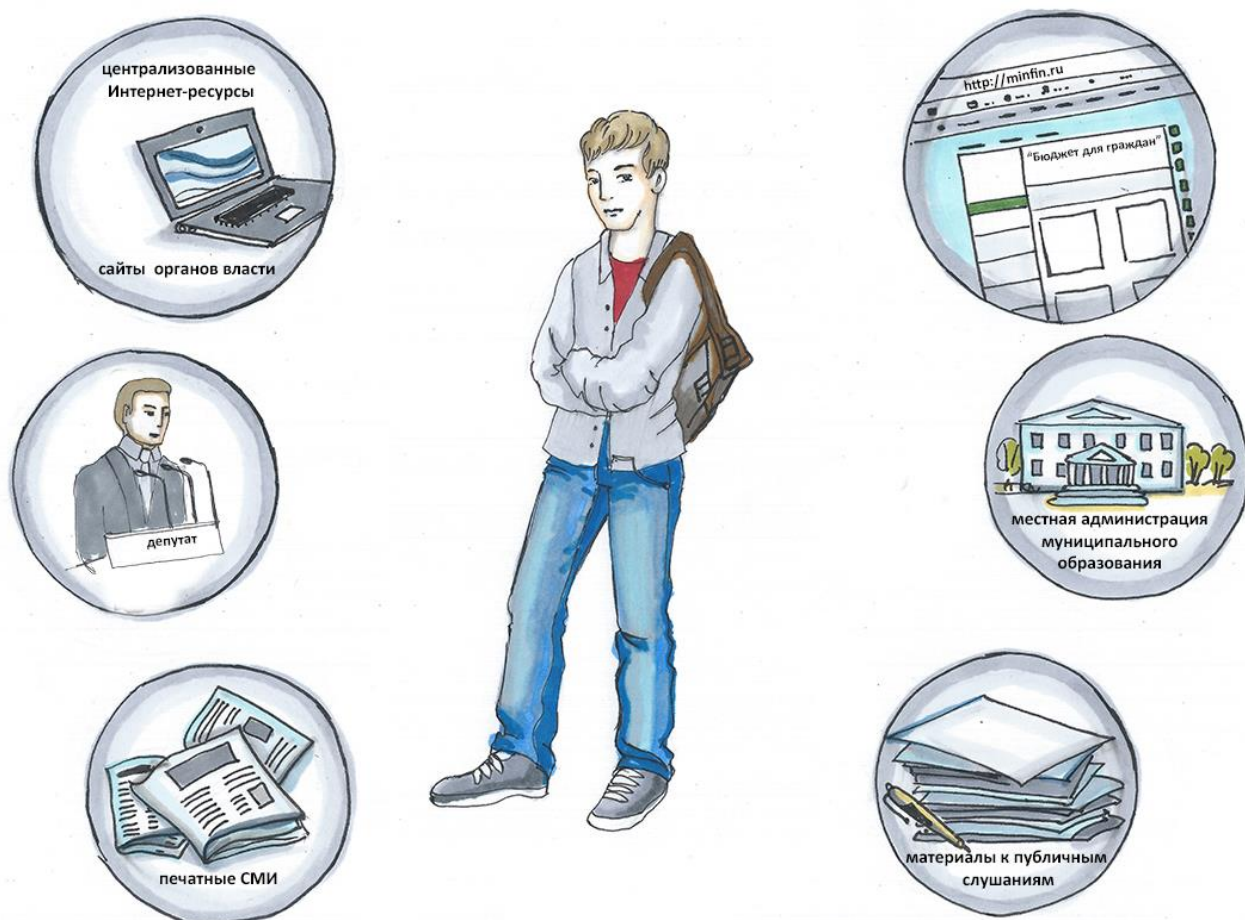
Следует отметить, что этот уровень значительно возрос за несколько прошедших лет. На официальных сайтах и специально созданных порталах можно ознакомиться с актуальными данными о бюджетах бюджетной системы Российской Федерации, изучить их и другие сопутствующие материалы.

Активные регионы и муниципалитеты стараются внести свой вклад в развитие концепции «Бюджета для граждан». Реальная практика сама по себе очень интересна и постоянно рождает новые идеи и формы представления материалов. Министерство финансов регулярно публикует доклады о лучшей практике субъектов Российской Федерации по составлению «Бюджетов для граждан».

Источники информации о бюджете

В целом бюджетная информация является публичной, т.е. открытой для общего пользования. Исключения допускаются только в тех случаях, когда речь идет о расходах на мероприятия, связанные с **государственной тайной**. Такие закрытые сведения содержатся только в федеральном бюджете.

ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ О БЮДЖЕТЕ



Итак, из каких источников можно получить информацию о бюджете?

- из официальных печатных СМИ, соответствующих уровню бюджета. Другими словами, о федеральном бюджете мы узнаем из «Российской газеты», о бюджетах субъектов Российской Федерации — из региональных официальных изданий, о местных бюджетах — из местных газет;
- на сайтах тех или иных органов власти. Например, на сайте Министерства финансов Российской Федерации содержится информация о федеральном бюджете, а на сайте Федерального казначейства — информация об исполнении федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов. Сведения о региональных бюджетах есть на сайтах субъектов Российской Федерации, информация о местных бюджетах, как правило, содержится на сайтах муниципальных образований;
- на федеральном уровне бюджетная информация в обязательном порядке публикуется в формате «Бюджет для граждан» на сайте Минфина России <http://minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/>. Большинство субъектов Российской Федерации и некоторая часть муниципальных образований также

- используют эту форму представления бюджета;
- на централизованных интернет-ресурсах — таких как, например, Единый портал бюджетной системы Российской Федерации (budget.gov.ru/), который разработан в целях обеспечения открытости и доступности для граждан и организаций информации о бюджетах и бюджетной системе Российской Федерации, а также финансово-хозяйственной деятельности участников бюджетного процесса. Единый портал обладает целым рядом преимуществ по сравнению с печатной версией «Бюджета для граждан»: он содержит информацию в большем объеме, предоставляет возможность использования интерактивных сервисов для работы с бюджетными данными, информация обновляется в онлайн-режиме ежедневно;
 - на сайте www.programs.gov.ru можно ознакомиться с краткими версиями государственных программ Российской Федерации. На сайте www.bus.gov.ru можно получить информацию о деятельности бюджетных учреждений вашего региона и муниципального образования, оказываемых ими услугах, их финансовом состоянии и хозяйственной деятельности;
 - на интернет-ресурсах исследовательских негосударственных организаций;
 - от депутата избирательного округа, в котором вы живете, либо непосредственно в законодательном органе субъекта Российской Федерации или представительном органе муниципального образования;
 - в исполнительном органе государственной власти / в местной администрации муниципального образования;
 - из материалов, подготовленных местной администрацией к публичным слушаниям по проекту бюджета на очередной финансовый год, а также по отчету об исполнении бюджета за прошедший финансовый год.

Публичные слушания — одна из форм реализации прав граждан на непосредственное участие в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления. Они проводятся для обсуждения с гражданами важнейших вопросов, затрагивающих общие интересы, в том числе бюджета.



ВАЖНО

Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обязывают соответствующие органы власти публиковать не только уже принятый бюджет, но и **проект бюджета**. Проект бюджета должен быть опубликован заблаговременно, для того чтобы граждане могли ознакомиться с основными параметрами бюджета (величиной доходов, расходов, дефицита или профицита, объема долга и т.п.), сформировать свое мнение о них

Если по каким-то причинам опубликование проекта местного бюджета невозможно, органы местного самоуправления должны предоставить жителям поселения возможность ознакомиться с ним



Вопросы для самопроверки

1. Какими правовыми актами утверждаются бюджеты?
2. На что вы обратите внимание при чтении бюджета в первую очередь?
3. Что такое публичные слушания?
4. Назовите три наиболее доступных для вас источника информации о бюджете.
5. Какую выгоду получает государство от представления бюджетных данных в доступной для граждан форме?

Глава 7. Как я могу повлиять на бюджет

«Что пользы в том, что ты многое знал, раз ты не умел применять твои знания к твоим нуждам».
Франческо Петрарка, итальянский поэт

Кто и как делит общие деньги граждан, поступившие в бюджет? Как мы, граждане, можем повлиять на принятие бюджетных решений? Как мы можем контролировать бюджетные расходы?

Участие граждан в планировании бюджета на муниципальном уровне

Деятельность органов власти и других организаций по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, по учету и контролю расходования бюджетных средств называется **бюджетный процесс**.

ВАЖНО



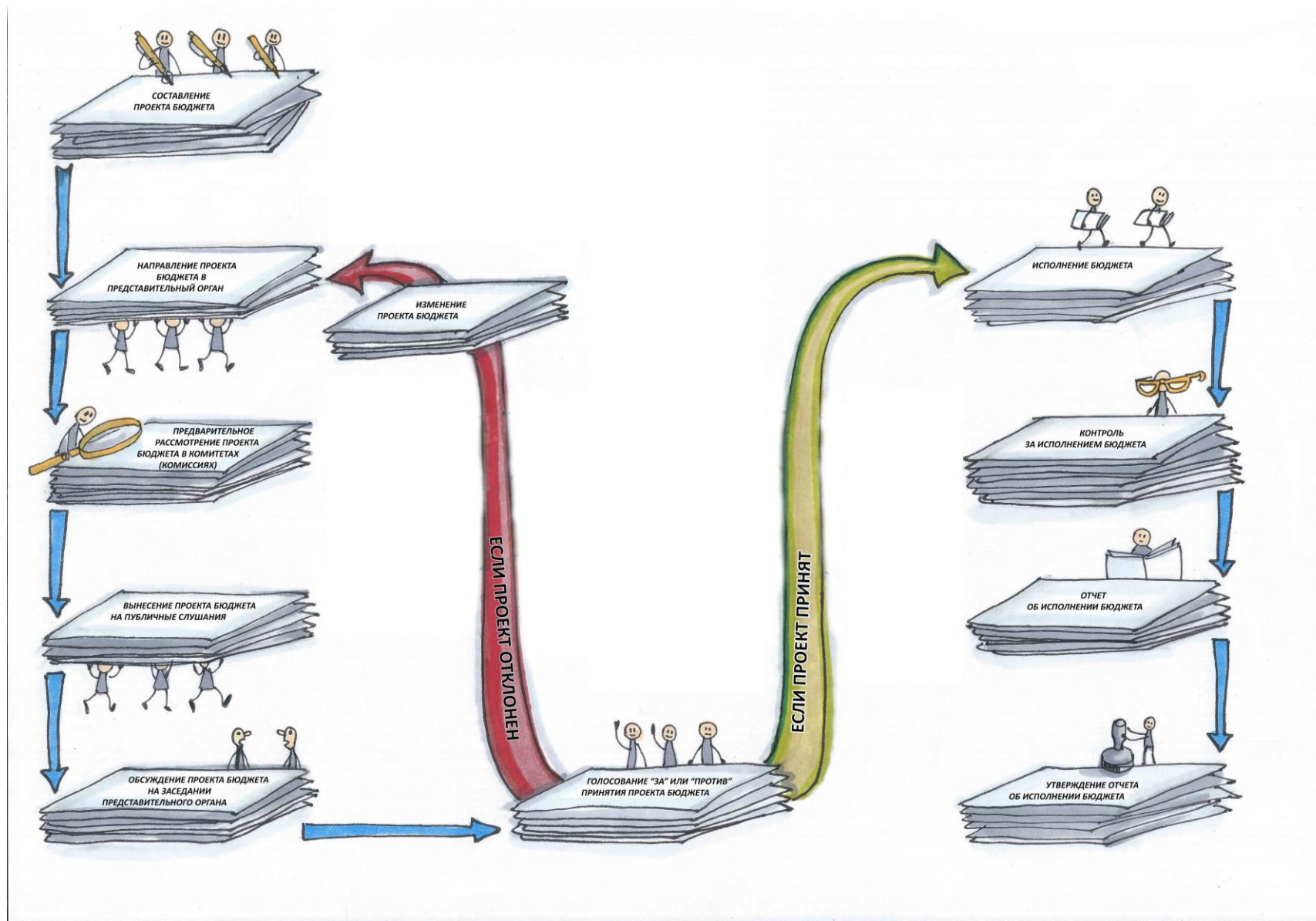
Бюджетный процесс состоит из четырех последовательных этапов:

1. Составление проекта бюджета.
2. Рассмотрение и утверждение бюджета.
3. Исполнение бюджета.
4. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

И, хотя Бюджетный кодекс установил продолжительность финансового года с 1 января по 31 декабря, по существу, у бюджетного процесса нет начала или конца. Как только заканчивается один его этап, сразу же начинается другой. Более того, несколько этапов могут идти одновременно. Например, в тот момент, когда финансовый орган готовит проект нового бюджета, еще продолжается исполнение бюджета текущего года. К тому же на эту деятельность накладывается текущий контроль исполнения бюджета и подготовка отчетности по истекшему периоду (месяцу, кварталу, полугодью).

Граждане могут быть вовлечены в бюджетный процесс на федеральном, региональном и местном уровнях. Например, на федеральном уровне граждане могут участвовать не только в обсуждении, но и в осуществлении контроля государственных закупок, а также контроля других видов расходов. Однако непосредственного участия в планировании федерального бюджета граждане не принимают — право на принятие бюджетных решений от лица граждан имеют депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Рисунок. Схема бюджетного процесса



На региональном уровне возможности гражданина тем или иным способом влиять на бюджетное планирование и контроль бюджетных расходов намного шире: граждане могут лично принять участие в слушаниях по проекту регионального бюджета и по отчету об исполнении регионального бюджета. **Однако наиболее полно граждане могут реализовать свое право на управление общественными финансами на местном уровне.**

Процесс бюджетного планирования требует специальных знаний и опыта, которые есть далеко не у всех граждан. Вместе с тем применительно к сферам, которые нам близки и имеют важное для нас значение в нашей повседневной жизни, каждый может внести свой вклад в бюджетное планирование.

Граждане могут быть вовлечены в планирование бюджета в ходе составления проекта бюджета, его рассмотрения и утверждения. Именно на этих этапах граждане могут оказать влияние на основные направления расходования бюджетных средств.

Например, если в школе создан Совет самоуправления, то вы как ученики данной школы можете принять участие в формировании основных направлений расходования средств школы. Вы, например, можете сформулировать свои предложения, касающиеся приобретения оборудования и материалов, необходимых для улучшения качества обучения (допустим, новых компьютеров). Конечно, эти предложения должны быть аргументированы. Тогда есть шанс, что ваши предложения учтут при формировании заявки школы на получение бюджетного финансирования.

Поучаствовав в формировании школьного бюджета, кто-нибудь из вас, возможно, заинтересуется формированием муниципального бюджета.

Непосредственно проект бюджета вашего муниципального образования составляет финансовый орган местной администрации и вносит его на рассмотрение депутатов в представительный орган.

Участие граждан в рассмотрении проекта местного бюджета представительным органом муниципального образования

В уставе каждого муниципального образования должна быть предусмотрена возможность для граждан принимать участие в открытых заседаниях представительных органов. Более подробно формы участия граждан в таких заседаниях могут быть описаны в нормативно-правовых актах, регламентирующих работу представительного органа соответствующего муниципального образования.

Депутаты представительного органа вашего муниципалитета рассматривают проект местного бюджета как минимум трижды. Сначала проект бюджета проходит через депутатские **комитеты (комиссии)**, где депутаты должны выяснить, насколько исполнительные органы учли в проекте бюджета интересы избирателей. Затем проект бюджета выносится на **публичные слушания**, организуемые представительным органом. И уже с учетом итогов публичных слушаний проводится **заседание представительного органа** по вопросу утверждения проекта бюджета.

На этапе рассмотрения бюджета в комитетах и комиссиях вы — самостоятельно, вместе с друзьями или вместе с родителями — можете обратиться к **депутату, избранному в вашем избирательном округе**, с просьбой пригласить вас для

участия в работе соответствующего комитета (комиссии). Такая практика в некоторых муниципальных образованиях уже существует. Если вы сумеете сформулировать свои предложения по бюджету, то их можно озвучить на таком заседании лично либо, опять же, передать их через депутата.



ВАЖНО

Избирая депутатов, мы доверяем им, в том числе, и управление нашими общими средствами (бюджетом). Поэтому мы вправе требовать, чтобы они донесли наши пожелания и предложения до тех, кто работает над составлением бюджета

Участие граждан в слушаниях по местному бюджету

Проект бюджета должен быть рассмотрен на **публичных слушаниях**, куда приглашаются все желающие граждане.

Публичные слушания — одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Они проводятся для обсуждения важнейших для жителей данного муниципалитета вопросов, среди которых одним из самых главных является бюджет.

Вы тоже можете принять участие в публичных слушаниях, поскольку федеральное законодательство **не содержит возрастных ограничений** по участию в них граждан. У каждого получившего паспорт гражданина России, в том числе и у вас, есть законные основания **отстоять свое право** на участие в публичных слушаниях.

Порядок организации и проведения публичных слушаний в разных муниципалитетах может различаться в деталях. Однако существует ряд общих для всех норм. В частности, федеральное законодательство устанавливает, что граждане должны быть **заблаговременно** оповещены **о времени и месте их проведения** и **заблаговременно ознакомлены с проектом** выносимого на слушания правового акта. Органы власти или местного самоуправления должны **обеспечить** гражданам все возможности для участия в слушаниях и в обязательном порядке **опубликовать (обнародовать)** их результаты. При этом должны быть четко разъяснены и обоснованы все принятые решения по бюджету.

Обычно на публичных слушаниях по бюджету уполномоченное должностное лицо исполнительного органа власти делает **доклад**. В таком докладе обосновываются основные параметры предлагаемого бюджета, приводятся данные об отклонениях или изменениях по сравнению с бюджетом предыдущего года, обозначаются основные задачи и прогноз доходов и расходов бюджета на предстоящий и последующие два года.

После этого доклада каждому участнику слушаний предоставляется возможность задать интересующие его вопросы, получить на них ответы, а также подать свои предложения в устной или письменной форме.

На этом этапе вы можете внести свои предложения, например, по строительству спортивных площадок, велосипедных дорожек, открытию нового маршрута общественного транспорта и др.

В отличие от заседаний комитетов (комиссий), где основную роль играют депутаты, на публичных слушаниях ведущая роль отводится гражданам. Любое конструктивное замечание или предложение гражданина, высказанное на

слушаниях, должно быть принято во внимание и либо учтено в бюджете, либо по нему должен быть дан аргументированный отказ.

Участие граждан в утверждении местного бюджета

После публичных слушаний проект бюджета выносится на рассмотрение местного представительного органа. **На заседании, посвященном рассмотрению проекта бюджета, вправе присутствовать не только депутаты, но также и обычные граждане.** В большинстве муниципалитетов приняты правила, в соответствии с которыми гражданин имеет право высказаться на заседании представительного органа, после того как выступят все желающие депутаты. Однако здесь важно иметь в виду, что такое выступление должно быть абсолютно конкретным и аргументированным, чтобы иметь шанс быть учтенным при окончательном принятии бюджета.

После того как проект бюджета рассмотрен и утвержден, начинается этап исполнения бюджета. Именно на данном этапе граждане могут оценить доступность и качество оказываемых публичных услуг и попытаться выявить причины имеющихся в данной сфере проблем.

Участие граждан в процессе исполнения бюджета

Контроль качества услуг

Исполнение бюджета — преимущественно техническая стадия бюджетного процесса и прямо участвовать в исполнении бюджета обычные граждане не могут. Тем не менее, мы можем принимать опосредованное участие в этом этапе бюджетного процесса, прежде всего контролируя качество предоставляемых нам публичных услуг.

Каждый из вас наверняка сталкивался с ситуацией, когда тротуар вдоль улицы либо вовсе отсутствует, либо находится в таком состоянии, что по нему невозможно пройти. Между тем органы власти обязаны обеспечивать пешеходам возможность безопасного прохода по улице, на эту тему существуют не только технические стандарты, но и законы. Почему же в данном случае власть не выполнила своих обязательств? Может быть, в этом году данный участок **не включили в программу** благоустройства? Или же включили, но **денег не хватило**? Возможно, **выделили деньги**, но тротуар так и **не отремонтировали**? Понятно, что ваша оценка действий власти в данном случае будет зависеть от конкретной причины, по которой тротуар так и остался неотремонтированным.

Или возьмем общественный транспорт. Вы стоите на остановке и ждете своего автобуса/троллейбуса/трамвая. На информационном табло обозначен интервал движения 9–13 минут. Через

полчаса бесплодного ожидания, опоздав на запланированную с друзьями встречу, вы задаетесь вопросом: **кто отвечает за движение транспорта по расписанию?**

† Контроль со стороны населения за исполнением бюджета не может быть постоянным и профессиональным.

† Оценка населением результативности расходования бюджетных средств может быть дана следующим образом:

- в публикациях в СМИ, социальных сетях;
- по итогам выборов органов власти и отдельных должностных лиц;
- по итогам досрочного отзыва депутатов или главы муниципального образования.

Пытаясь найти ответ на любой из поставленных вопросов, вы уже становитесь «контролером» исполнения бюджета.

Что можно сделать, если вы обнаружили факт некачественной работы исполнительной власти? Например, вы можете направить запрос в администрацию вашего муниципального образования в письменной форме или через ее официальный сайт. Такая возможность сегодня существует во многих муниципальных образованиях. А еще вы можете обратиться к вашему депутату, придя к нему на прием, и попросить его разобраться с выявленной вами проблемой. Многие активные граждане создают соответствующие группы в социальных сетях, где публикуют свои предложения и замечания в адрес органов власти.

Инструменты контроля качества публичных услуг



Государство законодательно закрепляет право граждан осуществлять контроль качества работы органов власти в целом и качества предоставляемых публичных услуг в частности. Для реализации этого права разработана система контроля качества публичных услуг.

Одним из эффективных инструментов обратной связи, позволяющим гражданам оценить качество предоставления публичных услуг является система **«Ваш контроль»**.

На сайте системы вы можете задать вопрос, оставить отзыв о работе тех или иных органов власти, сообщить о наличии проблем в предоставлении государственных услуг в вашем муниципальном образовании.

Портал «Ваш контроль» предлагает:

- оценить в баллах качество оказанной вам услуги; поставить оценку ведомству, которое ее предоставило, конкретному подразделению этого ведомства в вашем городе, поселке, деревне;
- написать подробный отзыв о том, что вам понравилось или не понравилось при получении услуги, рассказать о трудностях, с которыми пришлось столкнуться.

Пока портал «Ваш контроль» дает возможность оценить качество только государственных услуг, оказываемых федеральными органами власти и учреждениями. Однако большую часть услуг мы получаем на местном уровне, и поэтому здесь есть возможности для дальнейшего развития систем обратной связи с потребителями муниципальных услуг.

Поэтому вы можете предложить депутатам вашего муниципального образования и вашего субъекта Российской Федерации внедрить аналогичные механизмы оценки услуг в вашем регионе/муниципалитете. К тому же во многих муниципальных образованиях / в большинстве субъектов Российской Федерации есть электронные приемные администрации/правительства. В качестве примера успешной практики взаимодействия органов власти с населением можно привести создание портала «Активный гражданин» в Москве. Каждый житель столицы после регистрации на портале может не только оценить работу органов власти, но и внести свои предложения по тем или иным вопросам жизни города, принять участие в голосовании за или против предлагаемых властями инициатив.

Правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций также устанавливает Закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».



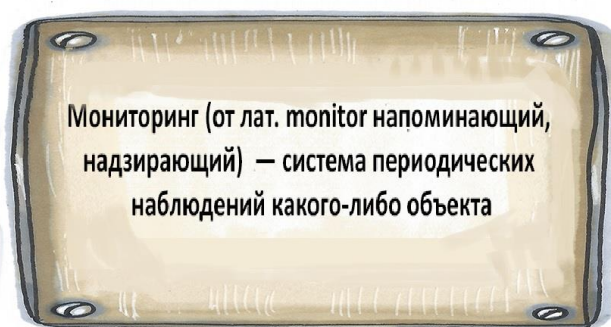
ВАЖНО

Данный закон наделяет ряд негосударственных структур правом осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия. Законом также предусмотрен перечень форм, в которых может осуществляться общественный контроль, в том числе:

- **общественный мониторинг;**
- **общественная проверка;**
- **общественная экспертиза;**
- **общественное обсуждение;**
- **общественные (публичные) слушания.**

Еще одну возможность контроля предоставляет Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Этот закон дает любому гражданину право присутствовать на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также созданных в их структуре других коллегиальных органов. Проще говоря, вы можете приходить на любое заседание вашей городской думы, совета, собрания, на заседание любой комиссии или комитета, а соответствующий орган власти обязан обеспечить вам возможность там присутствовать.

Гражданский контроль может осуществляться через **общественные объединения граждан**. Сегодня в нашей стране создано множество подобных организаций, которые с разной степенью успешности занимаются мониторингом качества предоставляемых публичных услуг. В качестве примера таких организаций можно назвать широко распространенные общества защиты прав потребителей. Первоначально они создавались как защитники прав рядовых граждан в отношениях с коммерческими структурами, а в наши дни эти общества все чаще обращают свое внимание на сферу публичных услуг.



Важную роль в процессе оценки качества публичных услуг, повышения прозрачности публичных финансов могут играть **средства массовой информации**. Во многих странах они являются частью системы гражданского

контроля, поскольку предают гласности факты незаконного или неэффективного расходования бюджетных средств.

Традиционной формой контроля остается такой способ, как **обращения и заявления граждан**. В соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» любой из нас имеет право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения во все властные структуры. В том числе и по вопросам бюджета и качества предоставляемых публичных услуг.

Контроль государственных/муниципальных закупок и закупок государственных/муниципальных учреждений

Если городские власти хотят, например, закупить мебель для школьных классов, они должны либо найти такого поставщика, который продаст стандартную мебель **дешевле, чем** другие поставщики (и это сэкономит часть бюджетных средств), либо купить на имеющиеся деньги **наиболее подходящую, соответствующую всем установленным требованиям** (например, антивандальную и эргономичную) мебель, которая прослужит много лет и не будет нуждаться в ремонте или замене.

Органы власти всех уровней обязаны размещать на сайте <http://zakupki.gov.ru/> информацию о производимых ими закупках на сумму свыше 100 тыс. руб. При этом закупки необходимо осуществлять путем проведения открытого конкурса, аукциона или запроса котировок. Делается это для того, чтобы обеспечить конкуренцию в ходе государственных закупок, не допустить сговора с потенциальными поставщиками, устранить возможности для коррупции и повысить эффективность бюджетных расходов.

Вы можете контролировать эти закупки как общественные контролеры. Попробуем разобраться в том, на какие моменты надо обращать внимание при проведении **государственных и муниципальных закупок**, какие нарушения являются наиболее частыми.

- 1. Превышение необходимого.** Уполномоченный орган или учреждение заказывает товар или услуги необоснованно (с точки зрения насущной потребности) высокого качества. *Например*, региональное министерство здравоохранения размещает заказ на приобретение автомобиля представительского класса с салоном из кожи, мощностью двигателя в 350 лошадиных сил, хромированными колесными дисками и голосовым управлением кондиционером. Совершенно очевидно, что такие параметры никакого отношения к деятельности министерства не имеют и в поездках по районам области попросту избыточны.
- 2. «Заказная» закупка (т.е. в пользу заранее определенного поставщика).** Условия специально разработаны под конкретного исполнителя для того, чтобы избавить его от возможной конкуренции и необходимости снижения стоимости заказа в результате торгов. Например, в конкурсной документации вы видите, что критериями выявления победителя конкурса на освещение деятельности губернатора является опыт работы в вашем регионе не менее 10 лет, наличие собственного офиса на территории региона и обширная практика (более 20 аналогичных проектов за последние 5 лет) освещения деятельности органов государственной власти вашего региона. А всем перечисленным условиям соответствует только одна телерадиокомпания вашего региона, которая в итоге и выигрывает конкурс.

3. **«Мнимая» закупка.** Работа сделана еще до объявления закупки, а сама закупка проводится только для того, чтобы легализовать выплату денег подрядчику. Например, на сайте государственных закупок вы нашли заказ на проектирование детского сада. В условиях указан абсолютно нереальный срок производства работ — 1 месяц. И тем не менее подрядчик находится. Единственный, поскольку все те, кто относится к делу серьезно, участвовать в таком тендере просто не рискнут.
4. **Завышение цены.** В отличие от рыночной цены данных товаров или услуг в вашем муниципалитете аналогичная продукция приобретена по завышенным расценкам. Это легко выявить, сравнив расценки с другими муниципалитетами или частным сектором. Безусловно, такое сравнение должно проводиться по сопоставимым параметрам. Например, в муниципальных образованиях, сходных с вашим по численности населения, природным условиям и т.п.
5. **Открытый протекционизм.** Вопреки правилам, победа в тендере отдается не тому, кто предложил лучшие условия, а «своему» подрядчику. Случай редкий, но самый вызывающий. *Например,* в одном из тендеров на уборку улиц участвовало две фирмы. Одна из них при равном объеме работ оценила свои услуги на 30 миллионов дешевле, чем фирма-конкурент. Однако комиссия отдала заказ компании, предложившей более высокую цену, что вызвало у прокуратуры вполне обоснованные сомнения в объективности принятия решения. В конце концов результаты данного конкурса были отменены.

К сожалению, это не полный перечень приемов, которые используются с коррупционными намерениями при проведении государственных и муниципальных закупок.

Предусмотрена система государственного и муниципального контроля за осуществлением закупок. Она представлена *внутренним контролем* организаций, получающих финансовые средства (например, органы внутреннего контроля департамента образования), и *внешним контролем* со стороны государственных надзорных организаций (например, прокуратуры), так и со стороны законодательных органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований (например, контрольно-счетные палаты, депутатские комиссии и комитеты).

Однако даже в отсутствие коррупции государственный контроль может проверить только правильность соблюдения всех процедур при закупке. И только граждане могут оценить нужность и эффективность закупок с точки зрения интересов общества. Эффективный и постоянный общественный контроль позволяет не только минимизировать риски незаконного или нерационального использования бюджетных средств недобросовестными чиновниками и подрядчиками, но и максимально привести в соответствие направления закупок потребностям общества.

Инициативное бюджетирование

Международный опыт

Идея инициативного бюджетирования (participatory budgeting) родилась в бразильском городе Порту Алегри (Porto Alegre) в 1989 г. Смысл ее заключается в том, чтобы дать жителям **право самостоятельно решать**, куда пойдет часть тех бюджетных средств, которые ранее распределялись исключительно местными депутатами. Сегодня до 40% бразильских городов используют в своей деятельности инициативное бюджетирование. Родоначальник идеи-- город Порту Алегри-- за четверть века довел до 25% долю городского бюджета, напрямую распределяемую жителями.

В 2007 г. инициатива властей Порту Алегри была поддержана Всемирным банком и получила распространение во многих странах мира. Россия тоже включилась в этот процесс и сегодня в него вовлечено более тысячи муниципальных образований (из примерно 23 тыс.).

Почему у властей города Порту Алегри возникла необходимость привлечь к формированию и распределению бюджета непосредственно граждан? Почему граждане решили, что депутаты, которые, как мы знаем, избираются теми же гражданами, не в полной мере представляют интересы жителей в органах власти?

Здесь можно назвать несколько причин.

1. В 1988 г. мэр города в своей предвыборной программе обещал избирателям создать так называемые народные советы как полномочные органы непосредственной демократии. Эта идея по разным причинам не была реализована, но обещание привлечь рядовых граждан к планированию городского развития все-таки было реализовано в формате **инициативного бюджетирования**.

2. В Бразилии в начале 1990-х гг. разница между бедными и богатыми, политической элитой и простыми избирателями была разительной. Внедрение инициативного бюджетирования должно было стать инструментом смягчения социальных **противоречий** за счет вовлечения в процесс его разработки, исполнения и контроля широких слоев населения.

3. В городе Порту Алегри проживает порядка полутора миллионов человек. Городской совет состоит из **36 депутатов**, т.е. на одного депутата приходится примерно **41 тыс. жителей**. В таких условиях связь между депутатом и избирателями серьезно затруднена. Инициативное бюджетирование позволило депутатам полнее выявить реальные потребности граждан через прямой контакт с избирателями в процессе совместной работы над бюджетом.

Сходные проблемы существуют сегодня и в нашей стране. Так, например, в период с 1995 по 2003 г. существенно сократилось число муниципальных депутатов: при том же количестве избирателей муниципальных депутатов стало примерно в шесть раз меньше, чем было, например, в 1991 г. В итоге оказалось, что в крупных муниципалитетах у депутатов порой просто не хватает времени для того, чтобы обеспечить как полноценный учет интересов избирателей, так и контроль за расходованием бюджетных средств органами исполнительной власти.

Идея вовлечения граждан в процесс составления и контроля исполнения местного бюджета в ряде российских городов в разных формах начала реализовываться еще в середине 2000-х гг. С 2015 г. Министерство финансов Российской Федерации ставит в федеральную повестку внедрение принципов инициативного бюджета в жизнь муниципальных образований России.

Обобщая пока еще небогатый опыт инициативного бюджетирования в России, можно выделить в нем наличие определенных достижений.

Традиционно **процесс инициативного бюджетирования** включает в себя следующие этапы:

- определение органами местного самоуправления объема бюджетных средств, передаваемых для распределения в рамках инициативного бюджетирования;
- формирование из числа граждан коллегиальных органов (например, комиссий), в задачу которых входит распределение средств, выделенных для распределения в рамках инициативного бюджетирования;
- выдвижение каждым участником таких органов предложений по использованию выделенных бюджетных средств;
- проверка этих предложений сотрудниками местной администрации на соответствие критериям законности и целесообразности;
- определение жителями, участвующими в инициативном бюджетировании, приоритетных направлений расходования средств из числа прошедших отбор по критериям;
- участие граждан в сопровождении процесса освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию их инициатив.

В зарубежной практике инициативное бюджетирование приносит хорошие результаты в больших городах, где, с одной стороны, есть политическая воля и в бюджетах достаточно средств, чтобы часть из них можно было передать к распределению самими гражданами, а с другой — сочетаются проблемы социального неравенства, недостаточной коммуникации между депутатами и местными жителями.

В России проекты инициативного бюджетирования внедряются на местном уровне более чем в 15 регионах и софинансируются со стороны региональных бюджетов.

В отличие от зарубежной практики, большинство проектов реализуется в небольших поселениях, у которых недостаточно собственных средств для решения ряда вопросов местного значения. Эти проекты направлены на решение этих вопросов с участием населения, которое совместно с представителями органов местного самоуправления выбирает проекты, на отбор исполнителей и мониторинг реализации проектов.

Для реализации проектов используются не только бюджетные средства, но и средства граждан, которые участвуют в финансировании собственных инициатив. Региональные власти со своей стороны предоставляют небольшие субсидии (гранты) поселениям для финансирования **проектов**.

Проекты готовятся совместно гражданами и представителями органов самоуправления в интересах развития социальной и коммунальной инфраструктуры и расширения перечня услуг. Гранты из региональных бюджетов распределяются на конкурсной основе с учетом степени участия местного населения, привлечения спонсоров и значимости планируемых результатов. Чем

активнее граждане, чем значимее цели и рациональнее расходы, тем выше вероятность получения гранта.

В большинстве случаев достигаются хорошие результаты в сфере благоустройства, содержания дорог и т.п. Но не менее важным является другое. Несмотря на то что люди тратят собственные деньги, уровень удовлетворенности населения качеством муниципальных услуг становится выше; доверие населения ко всем уровням власти растет, жители положительно оценивают степень прозрачности расходования средств местных бюджетов.

Участие граждан в оценке исполнения бюджета

Завершающий этап — **составление и утверждение отчета об исполнении бюджета**. Отчет составляется специалистами исполнительного органа власти и направляется («вносится») в представительный орган на утверждение. Представительный орган может либо утвердить, либо не утвердить отчет. В этом случае также проводятся **публичные слушания**, однако на практике граждане редко проявляют интерес к участию в них. Между тем и здесь есть возможность повлиять на бюджет, предоставив лично или через своего депутата факты неэффективного или незаконного расходования бюджетных средств.

На рисунке «Возможности участия граждан в бюджетном процессе» представлены способы участия на всех его этапах.

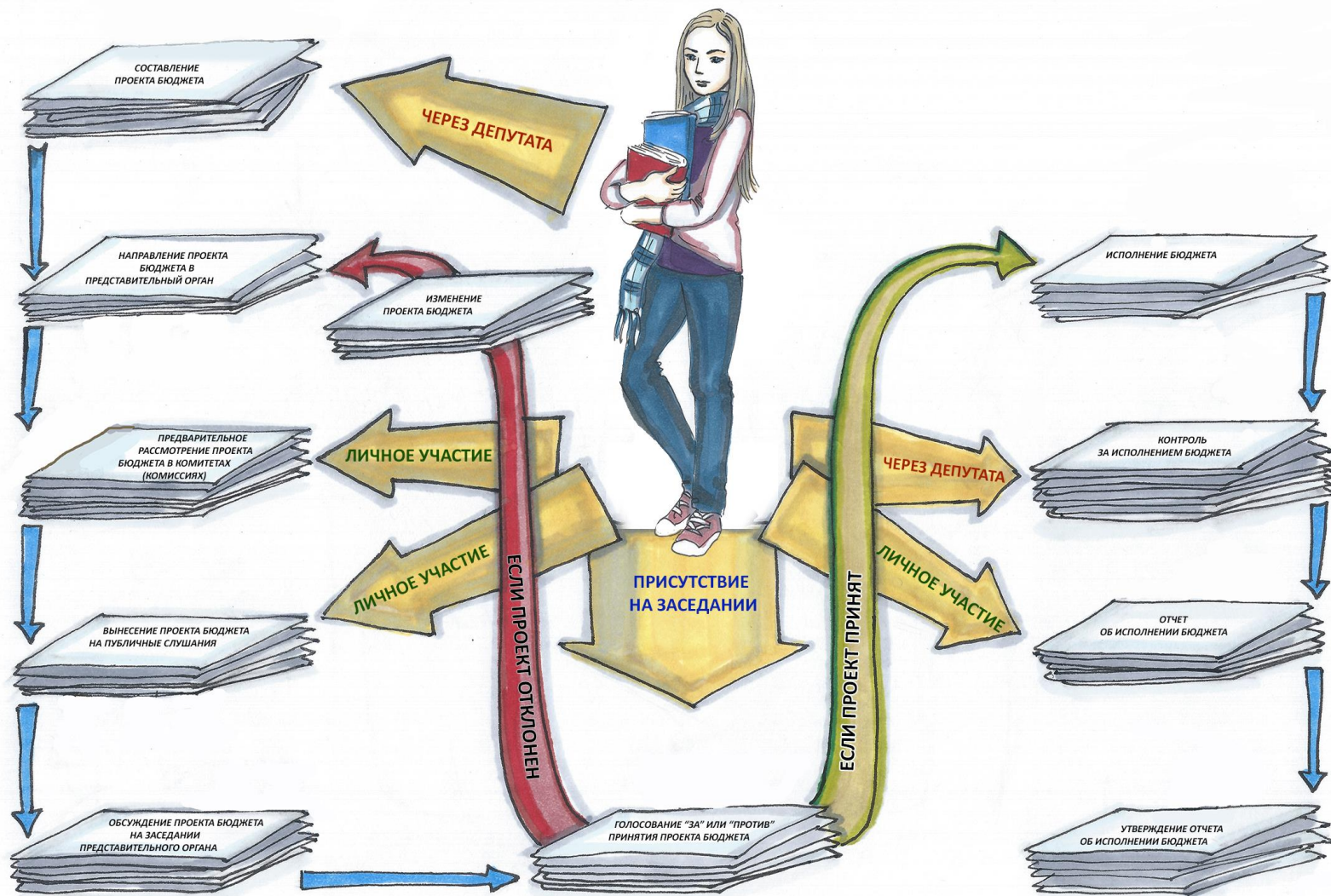


ВАЖНО

Что нужно гражданину, чтобы осуществлять контроль расходования бюджетных средств?

1. Иметь общее представление об утвержденном бюджете, полномочиях органов власти, правах человека и гражданина
2. Знать, куда можно обратиться, если появились основания предполагать наличие нарушений в расходовании бюджетных средств. Существует много различных структур и органов, которые обязаны реагировать на обращения граждан: депутатские комитеты/комиссии, органы финансового контроля, полиция, прокуратура, СМИ
3. Объединяться с теми, кто ответственно и деятельно относится к теме публичных финансов

Рисунок. Возможности участия граждан в бюджетном процессе



Использование гражданами результатов внутреннего и внешнего финансового контроля

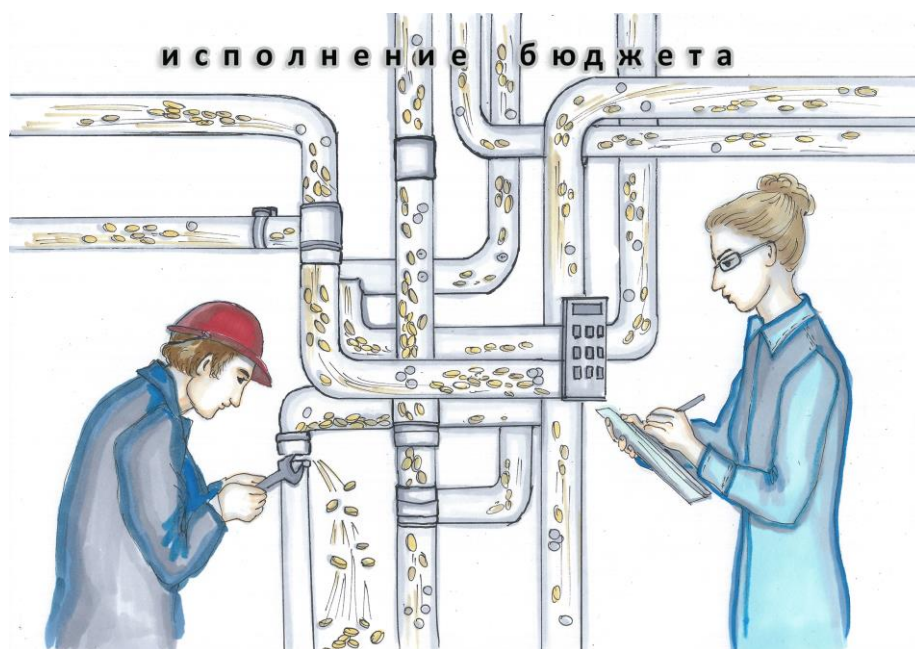
Государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Цели внешнего контроля:

- оценка законности и эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- оценка результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;
- анализ недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения ресурсами, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот;
- определение достоверности бюджетной отчетности;
- обеспечение мер по противодействию коррупции.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, Федеральным казначейством (финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) и направлен на:

- обеспечение соблюдения внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по доходам и расходам, включая расходы на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, составления бюджетной отчетности;
- подготовку и организацию мер по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств.



Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

В рамках финансового контроля могут быть рассмотрены различные вопросы, затрагивающие непосредственно интересы граждан, например:

- поступление доходов в местный бюджет от аренды или продажи муниципального имущества;
- вопросы эффективности предоставленных налоговых льгот;
- вопросы законности и эффективности муниципальных закупок;
- сопоставление фактически достигнутых результатов муниципальных программ и фактически потраченных объемов бюджетных средств с первоначально запланированными и т.п.

Большинство результатов проверок носят открытый характер и публикуются. И в любом случае гражданин всегда может поинтересоваться, какие меры были приняты по результатам проверок и в ходе слушаний по бюджету перед его утверждением в следующем году.

Вопросы для самопроверки



1. Может ли гражданин участвовать в бюджетном процессе? Если да, то назовите хотя бы одну из форм такого участия.
2. Назовите один из способов контроля за расходованием бюджетных средств со стороны гражданина.
3. Как инициативное бюджетирование помогает в решении проблем жителей?

4. Зачем нужен общественный контроль государственных и муниципальных закупок?
5. Какие формы внешнего контроля исполнения бюджета вы знаете?

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ И ПОНЯТИЙ

Адресная государственная социальная поддержка (помощь) — предоставление гражданам, которые оказались в трудной жизненной ситуации и у которых среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, различных форм поддержки за счет бюджета. Такая поддержка может оказываться в денежном и неденежном виде. Отличительная особенность адресной поддержки состоит в том, что она оказывается конкретному человеку, у которого нет возможности самостоятельно преодолеть трудные жизненные обстоятельства.

Акциз — налог на производство некоторых товаров (бензин, табак, алкогольные напитки и др.) или их ввоз на территорию страны. Таким образом акцизы, в частности, выполняют не только фискальную функцию, но и регулируют потребление определенных видов товаров внутри страны (например, косвенно ограничивают употребление алкоголя и табака)

Безвозмездные поступления — денежные средства, которые поступают в данный бюджет и не требуют возврата и платы за их использование или получение. К безвозмездным поступлениям относятся различные виды межбюджетных трансфертов, перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Бюджет — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Бюджет может пониматься двояко: как основной финансовый документ и как своего рода «общественный кошелек». Бюджет как основной финансовый документ отражает планируемые на следующий год или на три предстоящие года расходы в сочетании с доходами, которые ожидается получить для покрытия этих расходов. В бюджет как «общественный кошелек» собираются обязательные платежи от граждан и организаций, и из него берутся средства для финансирования государственных и муниципальных функций.

«Бюджет для граждан» — упрощенная версия бюджетного документа, которая использует менее формальный язык и доступные методы изложения, чтобы облегчить гражданам понимание бюджета. «Бюджет для граждан» помогает им понять планы и действия органов власти или местного самоуправления во время бюджетного года; в этом документе отражены формы возможного взаимодействия с властями по вопросам расходования общественных финансов.

Бюджетная классификация — группировка расходов и доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Используется при составлении и исполнении бюджетов.

Бюджетный процесс — деятельность органов власти и организаций по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, а также по учету и контролю расходования бюджетных средств.

Государственные внебюджетные фонды — самостоятельные финансово-кредитные учреждения, находящиеся в собственности Российской Федерации. Эти фонды предназначены для финансового обеспечения реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Государственный/муниципальный долг — долговые обязательства, возникающие в результате государственных или муниципальных заимствований.

Государственные/муниципальные закупки — механизм расходования бюджетных средств, когда органы государственной власти или местного самоуправления публично размещают заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, а поставщики (исполнители, подрядчики) на конкурсной основе делают свои предложения. С теми, кто предложил самые выгодные условия, заключается государственный/муниципальный контракт.

Государственная программа — документ государственного стратегического планирования, который описывает цели и задачи государства в рамках конкретной сферы социально-экономической деятельности. Государственная программа содержит описание тех финансовых и иных ресурсов, которые требуются для достижения этих целей и решения задач. Этот документ определяет государственные органы, ответственные за реализацию мероприятий программы, сроки и ожидаемые результаты их выполнения.

Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами.

Долгосрочные инвестиции — финансовые вложения на срок более одного года. Долгосрочные инвестиции из бюджета направляются на строительство и реконструкцию зданий и дорог, объектов жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), приобретение оборудования и многое другое.

Дотации — вид межбюджетных трансфертов. Предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе без установления целей и (или) условий их использования.

Доходы бюджета — все денежные средства, которые поступают в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Доходы бюджета формируются за счет налоговых, неналоговых и безвозмездных поступлений в бюджет.

Индекс бюджетных расходов — показывает, насколько больше или меньше бюджетных средств (в расчете на одного жителя) в данном субъекте Российской Федерации необходимо затратить для предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем расходов в расчете на одного жителя, требуемых для предоставления того же самого объема государственных и муниципальных услуг (с учетом объективных региональных факторов и условий).

Инициативное бюджетирование — совокупность разнообразных практик по решению вопросов местного значения, основанных на гражданской инициативе. В рамках инициативного бюджетирования граждане непосредственно участвуют в определении и выборе направлений и объектов расходования бюджетных средств. Также они участвуют и в последующем контроле за реализацией своих инициатив.

Кассовый разрыв — временный недостаток бюджетных средств, запланированных в качестве расходов на решение государственных задач или задач, стоящих перед местным самоуправлением. Кассовый разрыв возникает тогда, когда сроки поступления денежных средств в бюджет не совпадают с планируемым временем их расходования. В стандартной ситуации кассовые разрывы заранее прогнозируются, и для их ликвидации используются различные механизмы, включая кредитные.

Консолидированный бюджет — совокупность (или свод) всех бюджетов бюджетной системы на федеральном, региональном или местном уровне, за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов:

- В границах России это федеральный бюджет + региональные бюджеты + бюджеты городских округов и муниципальных районов + бюджеты городских и сельских поселений.

- В границах субъекта Российской Федерации это региональный бюджет + бюджеты городских округов и муниципальных районов + бюджеты городских и сельских поселений.
- В границах муниципального района это бюджет муниципального района + бюджеты городских и сельских поселений.

Кредит — предоставление денежных средств в долг на заранее оговоренный срок за плату (процент). Применительно к сфере государственных финансов различаются бюджетные кредиты и банковские кредиты. Бюджетные кредиты предоставляются одним бюджетом другому бюджету на возвратной основе, а процент по ним, как правило, невелик. Бюджетные кредиты обычно предназначены для частичного покрытия дефицитов бюджетов или покрытия временных кассовых разрывов. Банковские кредиты предоставляются банками. Проценты за пользование банковскими кредитами, как правило, выше процентов по бюджетным кредитам.

Межбюджетные трансферты — финансовые средства, которые передаются из одного бюджета в другой: от Российской Федерации — региону, от региона — муниципалитету. Возможна и передача средств от муниципального образования — региону и от региона — Российской Федерации.

Многофункциональные центры предоставления государственных/муниципальных услуг (МФЦ) — учреждения, работающие по принципу «одного окна». Позволяют гражданам быстро и комфортно получить различные услуги в одном месте (например, оформить паспорт, получить справки от различных ведомств и многое другое).

Муниципальный (местный) бюджет — это бюджет городского/сельского поселения, городского округа, внутригородского или муниципального района.

Налог — обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Налоговая база — характеристика объекта налогообложения в стоимостных (например, доход, выраженный в рублях), физических (например, количество лошадиных сил в автомобильном двигателе, площадь земельного участка) или иных единицах измерения.

Налоговый вычет — это сумма, уменьшающая размер дохода (налоговую базу), с которого уплачивается налог.

Налоговая льгота — преимущество, предоставляемое определенным категориям налогоплательщиков, которое позволяет им платить налог по пониженной ставке или не платить его вовсе.

Налоговая ставка — величина, которая показывает, сколько налогов требуется платить с единицы налоговой базы. Например, по транспортному налогу база — это мощность двигателя в лошадиных силах, а ставка задается в рублях за каждую лошадиную силу. Для налога на доходы физических лиц налоговая ставка задается в процентах и показывает, какую долю дохода гражданин должен уплатить в качестве налога. В Российской Федерации она равна 13%.

Налоговый потенциал — оценка объема налоговых доходов, которые могут быть получены на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования, исходя из уровня развития экономики или величины налоговой базы на этой территории. Налоговый потенциал может существенно отличаться от объема фактически полученных налоговых доходов, особенно в периоды экономических кризисов.

Налоговые доходы — доходы от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, которые уплачивают физические лица и организации, а также от штрафов и пеней по ним.

Налоговый агент — лицо, на которое возложены обязанности по исчислению налогов, удержанию их у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджет. Например, для рабочего на заводе его налоговый агент — завод. Для работника, работающего по трудовому договору с индивидуальным предпринимателем, налоговым агентом будет этот предприниматель.

Налоговый период — календарный год или, применительно к отдельным налогам, иной период времени, по окончании которого определяется налоговая база и исчисляется сумма налога, которая подлежит уплате.

Налогоплательщик — физическое или юридическое лицо, на которое законом возложена обязанность уплачивать соответствующие налоги.

Неналоговые доходы — доходы бюджета от использования или продажи отдельных видов государственного или муниципального имущества; от поступления штрафов (и других сумм принудительного изъятия); средства самообложения граждан (разовые целевые денежные сборы, которые устанавливаются для решения вопросов местного значения); бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Общественный контроль (гражданский контроль) — деятельность граждан и общественных объединений по контролю за соблюдением их прав и законных интересов органами государственной власти,

местного самоуправления и их учреждениями, на предприятиях различной формы собственности. Основная цель общественного контроля — прекращение и/или недопущение нарушения прав и законных интересов граждан.

Объект налогообложения — коммерческая деятельность (реализация товаров, работ, услуг), имущество, прибыль, доход или обстоятельство, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристику. Обязанности по уплате налога у налогоплательщика возникают при наличии у него конкретного объекта налогообложения.

Профицит бюджета — превышение доходов бюджета над его расходами.

Публичные слушания — форма совместной деятельности граждан, которая предусматривает проведение собрания для коллективной оценки и совместного обсуждения решений органов власти или местного самоуправления, а также выработку предложений по их совершенствованию.

Публичная услуга — деятельность государства по удовлетворению законных прав граждан. Оказание публичной услуги всегда ориентировано на потребителя — отдельного гражданина или общество в целом.

Региональный бюджет — это бюджет субъекта Российской Федерации (области, республики, края, автономного округа, автономной области или города федерального значения).

Субвенции — вид межбюджетных трансфертов. Субвенции предоставляются для финансирования полномочий, «переданных» муниципалитетам или субъектам Российской Федерации. Выделяются субвенции на конкретные цели и на определенный срок из одного бюджета в другой бюджет.

Субсидии — вид межбюджетных трансфертов. Субсидии предоставляются на условиях долевого софинансирования определенных расходов получателя субсидии. Так, субъект Российской Федерации может предоставить субсидию муниципальному образованию для решения какого-либо вопроса местного значения (например, для организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов). При этом в бюджете муниципального образования также должны быть выделены средства для решения этого вопроса (т.е. должно быть обеспечено софинансирование).

Федеральный бюджет — бюджет Российской Федерации (не путать с понятием «консолидированный бюджет»).