



Государственное автономное образовательное учреждение
дополнительного профессионального образования
города Москвы

**Московский центр
технологической модернизации образования**

**Лекции по теме «Бюджетная грамотность»
(с контрольными вопросами и списком литературы)**

Оглавление

Лекция 1. Основные понятия. Бюджет, бюджетный процесс, бюджетный федерализм	5
1.1. Понятие бюджета	5
1.2. Виды бюджета	6
1.3. «Бюджет» и «финансы»	7
1.4. История бюджета	8
1.5. Период, на который составляется бюджет	10
1.6. Бюджетное устройство	11
1.7. Консолидированный бюджет	12
1.8. Степень строгости правил управления бюджетом	13
1.9. Бюджетный процесс	14
1.10. Органы, участвующие в бюджетном процессе	16
1.11. Как сбалансировать личный бюджет	19
1.12. Как сбалансировать бюджет страны	20
1.13. Рассмотрение и утверждение бюджета	22
1.14. Исполнение бюджета	24
1.15. Основные направления совершенствования управления бюджетом в России	26
Контрольные вопросы	27
Литература для самостоятельной подготовки	29
Лекция 2. Доходы бюджета	31
2.1. Доходы бюджетов	31
2.2. Структура доходов бюджетов в РФ	32
2.3. Понятие и предназначение налогов	33
2.4. Самые значимые источники доходов бюджетов РФ	35
2.5. Распределение основных доходов между уровнями бюджетной системы	36
2.6. Сравнение поступлений доходов в бюджеты разного уровня	38
2.7. Уровень налоговой нагрузки в России и в мире	39
2.8. Безвозмездные поступления	42
2.9. Нефтегазовые доходы – риски «сырьевых» держав и защита от них	45
2.10. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния	47
2.11. Основные направления совершенствования управления бюджетом в России	50
Контрольные вопросы	51
Литература для самостоятельной подготовки	53
Лекция 3. Расходы бюджета. Программные принципы формирования бюджета.	54

3.1. Место государственного сектора.....	54
3.2. Сравнение бюджета семьи, организации и страны.....	56
3.3. Разграничение полномочий между уровнями власти и местного самоуправления	57
3.4. Москва – особые полномочия города федерального значения.....	60
3.5. Структура расходов федерального бюджета.....	62
3.6. Классификация расходов бюджетов.....	63
3.7. Программно-целевое бюджетирование.....	65
3.8. «Идеальная» система целеполагания	67
3.9. Основные направления совершенствования управления бюджетом в России	76
Контрольные вопросы	77
Литература для самостоятельной подготовки.....	78
Лекция 4. Дефицит бюджета. Государственный (муниципальный) долг.....	80
4.1. Дефицит бюджета	80
4.2. Дефицит федерального бюджета.....	82
4.3. Временные кассовые разрывы на примере города Москвы.....	83
4.4. Сравнение источников финансирования дефицита бюджета семьи, организации, страны....	85
4.5. Государственный и муниципальный долг	87
4.6. Объемы государственного долга РФ.....	89
4.7. Сравнение уровня государственного долга разных стран	92
4.8. История дефолтов	94
4.9. Так ли опасен дефицит бюджета?.....	96
4.10. Ограничения размера долга, расходов на его обслуживание и дефицита бюджета.....	98
4.11. Основные направления совершенствования управления бюджетом в России	100
Контрольные вопросы	101
Литература для самостоятельной подготовки.....	103
Лекция 5. Человек и бюджет страны (региона, муниципалитета).....	104
5.1. Некоторые заблуждения о бюджете.....	104
5.2. Как действовать правильно ?	106
5.3. Как узнать правду о бюджете: путь профессионала.....	109
5.4. Понятная информация о бюджете	112
5.5. Бюджет для граждан	115
5.6. Как повлиять на расходы бюджета.....	118
5.7. Мы все - налогоплательщики.....	121
5.8. Основные направления совершенствования управления бюджетом в России	124
Контрольные вопросы	125

Литература для самостоятельной подготовки.....	125
Ответы на контрольные вопросы	127
Сценарий деловой игры.....	130

Лекция 1. Основные понятия. Бюджет, бюджетный процесс, бюджетный федерализм

В рамках нашего курса речь пойдет о бюджете государства, о том, как он формируется, на что расходуется. О том, как мы, простые граждане можем повлиять на бюджет, поучаствовать в бюджетном процессе. О том, какую практическую пользу мы можем извлечь из этих знаний.

Для начала давайте постараемся разобраться в том, какие основные формулировки обычно используются в данной сфере.

1.1. Понятие бюджета



Что мы понимаем под словом «бюджет»?

Это слово старое, нормандского происхождения, означает буквально «мешок с деньгами».

Данное слово в разных обстоятельствах может приобретать различные значения. Когда мы говорим «бюджет», то можем иметь в виду:

- определенную сумму средств, доступную для расходования или, применительно к бюджету – фонд денежных средств;

- финансовый план получения и расходования средств;
- документ (например, закон) о бюджете, где содержится информация о планах по расходованию средств (обычно применяется к федеральному, региональному, местному бюджету).

Вопросы работы с бюджетами профессионально изучают финансисты, экономисты и юристы. И в рамках своей деятельности используют перечисленные варианты определения слова «бюджет». Нам в рамках нашей программы потребуются все варианты использования данного слова.

1.2. Виды бюджета



Вспомним, какие бывают виды бюджета. Для этого можно вспомнить, в каких словосочетаниях мы применяем данное слово (*слушателям предлагается высказать свои предположения*):

- личный бюджет;
- семейный бюджет;
- бюджет организации;
- государственный бюджет (федеральный бюджет, региональный бюджет);
- местный бюджет и т.д.

Чем, по вашему мнению, отличаются перечисленные бюджеты друг от друга (слушателям предлагается высказать свои предположения):

- размером (федеральный – более 1 трлн.; региональный – несколько десятков или сотен млрд.рублей; муниципальный – несколько десятков или сотен млн.рублей; организации – несколько десятков млн.рублей; семейный или личный – несколько десятков или сотен тысяч рублей);

- тем, кто управляет бюджетом (человек/семья, руководитель организации, государство – в лице органов государственной власти, органы местного самоуправления);

- степенью строгости правил управления бюджетом;

- источниками доходов и направлениями расходования средств.

В рамках данного курса нас больше всего интересуют федеральный, региональный и местный бюджеты. Но для лучшего понимания вопроса мы все равно регулярно будем обращаться к более близким нам с вами примерам из жизни, анализировать наши личные и семейные бюджеты.

1.3. «Бюджет» и «финансы»



Когда говорят о бюджете нередко применяют и слово «финансы» («государственные финансы», «общественные финансы», «финансовая грамотность»).

Как на самом деле соотносятся понятия «финансы» и «бюджет»? Это одно и то же?

В быту «финансами мы именуем» деньги. Иногда говорят «что-то финансов не хватает», «обнаружилась нехватка финансов», «финансовая дыра» как раз в значении недостатка денег.

Расхожая фраза «финансы поют романсы» означает нехватку денежных средств.

Ученые определяют «финансы» как отношения, возникающие в процессе формирования, распределения, использования фондов денежных средств, т.е. бюджета.

Следовательно, с точки зрения науки понятие «финансы» шире термина «бюджет», предполагает особый акцент на процессуальной стороне работы с бюджетом. Говоря о бюджете, мы и далее будем употреблять слово «финансы» и его производные.

1.4. История бюджета



Основные вехи появления бюджетов в финансовой жизни государств

XVI-XVII вв.	✓ Англия, Палата общин – слово «бюджет» применяется в связи с представлением канцлером сведений о плановых и фактических расходах
Конец XVII в.	✓ «Бюджетом» стал называться документ, который содержал утверждаемый парламентом план доходов и расходов ✓ В России составлен первый бюджет в виде сметы государственных доходов и расходов
XIX в.	✓ Объемы государственных средств увеличиваются, бюджеты (планы доходов и расходов) становятся необходимостью ✓ В России определен порядок формирования «государственной росписи», роспись стала публиковаться
Начало XX в.	✓ К рассмотрению государственного бюджета привлечена 1-я Государственная Дума

На сегодняшний день бюджет необходим каждому государству для выполнения своих функций.

Однако история свидетельствует о том, что долгое время государства обходились без бюджета. Это вовсе не означало, что доходы не собирались, а расходы не осуществлялись. Нет, доходы собирались и в денежной и в натуральной форме (в виде

подателей), и необходимые траты производились. И вся система взаимоотношений строилась на действовавших в тот период правовых нормах.

Бюджет же появился тогда, когда в систему доходов и расходов была введена плановость, т.е. бюджет на определенный период стали составлять заранее.

Распространены несколько версий происхождения термина, и все они связаны с деятельностью палаты общин в Англии в XVI — XVII вв. По одной из версий, при рассмотрении палатой общин субсидии королей, перед окончанием заседания канцлер казначейства открывал портфель, в котором лежал соответствующий законопроект. Это действие условно называлось «открытие бюджета». Со временем название портфеля было перенесено и на документ, который в нем хранился.

По другой версии «бюджетом» именовалась речь канцлера в палате общин, содержащая цифровой отчет об истекшем финансовом годе и о предположениях на будущее.

С конца XVII в. бюджетом стал называться и документ, который содержал утверждаемый парламентом план доходов и расходов государства.

Таким образом, как мы обсудили ранее, бюджет – это план доходов и расходов. Раньше бюджет также именовали росписью доходов и расходов. Считается, что первый в России бюджет был составлен в виде сметы государственных доходов и расходов в конце 17 века.

Слова «роспись» и «смета» до сих пор используются в российском бюджетном законодательстве, но уже несколько в других значениях.

По мере роста объемов бюджетов (особенно заметно это стало в 19 веке) их плановость стала необходимой составляющей финансовой деятельности.

В России в конце 19 века был наведен определенный порядок в сфере государственных финансов. В 1860 году был учрежден Государственный банк. В 1863 году – определен порядок формирования «государственной росписи» или «сметы доходов и расходов». Единственным распорядителем бюджета стал министр финансов. Для всеобщего сведения стала публиковаться «роспись доходов и расходов».

В начале 20 века в рассмотрении бюджета стала участвовать представительная власть. Так, к рассмотрению государственного бюджета в России была привлечена учрежденная в 1906 г. I-ая Государственная Дума. Подобная же модель взаимодействия применяется и в настоящее время: проект бюджета подготавливается исполнительной властью, а затем рассматривается законодательной.

В России, с 1991 года было предпринято много последовательных шагов по реформированию (совершенствованию) бюджетной деятельности государства.

1.5. Период, на который составляется бюджет



Плановый характер бюджета предполагает существование определенного периода, на который этот план формируется.

Личный бюджет мы, как правило, планируем на сравнительно небольшой период (день, неделю, месяц, реже - год и т.д.).

Во многих государствах периодом, на который составляется бюджет, был избран один год, который получил название финансового года. В большинстве стран, и в России в том числе, финансовый год соответствует календарному году.

В США финансовый год начинается 1 октября, в Великобритании и Японии финансовый год начинается - 1 апреля, в Турции - 1 марта, в Канаде – 1 июля.

Отличие финансового года от календарного объясняется исторически сложившейся практикой, сроками созыва сессий парламентов.

В последние годы в России в рамках реформирования государственных финансов возникла тенденция перехода к среднесрочному финансовому планированию, которое предполагает составление бюджета на 3 года и дальнейшее его видоизменение по принципу т.н. «скользящей трехлетки». Увеличение горизонта планирования было сделано для того, чтобы с большими основаниями и на более длительный период можно было планировать результаты деятельности органов власти.

На 3 года составлялся федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и ряда муниципальных образований.

1.6. Бюджетное устройство

Бюджетное устройство	
Публично-правовое образование	Уровень бюджета
Российская Федерация 	Федеральный: - федеральный бюджет; - Государственные внебюджетные фонды: • Пенсионный фонд РФ; • Федеральный фонд обязательного медицинского страхования; • Федеральный фонд социального страхования
Субъект РФ (85) г. Москва, Московская область 	Региональный: - бюджет субъекта РФ (региональный бюджет); - Территориальный фонд обязательного медицинского страхования
Муниципальное образование (более 23 тыс.) г. Троицк, г. Коломна, г. Химки	Муниципальный: - Муниципальный (местный) бюджет

Вы обратили внимание, что вместо одного слова «бюджет» либо словосочетания «государственный бюджет» используется целых три:

- федеральный бюджет;
- региональный бюджет;
- местный бюджет.

Это правильные официальные названия бюджетов, соответствующие уровням бюджетной системы в Российской Федерации. Такие уровни закреплены в российском законодательстве – в Бюджетном кодексе РФ (основном документе, регулирующем бюджетные правоотношения).

В свою очередь, уровни бюджетной системы определяются системой государственного устройства нашей страны. Государство у нас федеративное, поэтому мы выделяем:

- единый федеральный центр;
- региональный уровень (на сегодняшний день это 85 субъектов РФ).

Кроме того, в России действует система местного самоуправления. На муниципальном (или местном, что одно и то же) уровне у нас сейчас насчитывается более 23 тыс. муниципальных образований.

Для каждого уровня бюджетной системы установлены определенный набор расходов и доходов, сообразно их задачам и возможностям.

Все вместе – Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования именуются также публично-правовыми образованиями. Этот термин часто употребляется в бюджетном законодательстве.

Каждое публично-правовое образование имеет свой бюджет, формируемый и исполняемый по весьма строгим правилам, определяемым российским бюджетным законодательством и схожим для всех публично-правовых образований.

Обсуждая организацию в России бюджетной системы, нельзя обойти вниманием деятельность государственных внебюджетных фондов. Сейчас в России действует 3 государственных внебюджетных фонда:

- Пенсионный фонд России (из него выплачиваются пенсии гражданам);
- Фонд обязательного медицинского страхования (из него финансируется деятельность учреждений здравоохранения);
- Фонд социального страхования (из него оплачиваются больничные листы).

Данные фонды формируются за счет обязательных к уплате страховых взносов, расходуются только на строго установленные законодательством цели и не могут быть потрачены на текущие расходы бюджетов.

1.7. Консолидированный бюджет



При обсуждении бюджетной тематики часто употребляется формулировка «консолидированный бюджет».

Консолидированным бюджетом РФ именуют совокупность бюджетов бюджетной системы: федерального бюджета, всех региональных бюджетов и всех местных бюджетов.

Консолидированным бюджетом субъекта РФ называют совокупность бюджетов субфедерального уровня: бюджета субъекта РФ и бюджетов расположенных на его территории муниципальных образований.

1.8. Степень строгости правил управления бюджетом



Чем больше сумма средств, в отношении которых принимаются меры по управлению, тем более строгие процедуры по планированию и исполнению бюджета применяются.

Своим личным бюджетом мы и управляем единолично.

Бюджет семьи – уже сложнее. Членам семьи приходится договариваться между собой о том, как потратить средства с учетом потребностей каждого.

Бюджетом организации управлять еще более трудно с административной точки зрения. Управление организацией в целом и принятие решений по финансовым вопросам осуществляется в зависимости от того, какова ее организационно-правовая форма. Вся полнота ответственности за принимаемые решения может концентрироваться у одного человека – директора, а может и разделяться с наблюдательным советом, общим собранием акционеров и прочими подобными структурами управления.

В управлении федеральным, региональным и местным бюджетами участвуют не один человек и даже не несколько человек, а две ветви власти: законодательная (представительная) и исполнительная. Далее мы рассмотрим, как они взаимодействуют на разных стадиях бюджетного процесса.

1.9. Бюджетный процесс



«Бюджетным процессом» именуется деятельность по управлению бюджетом. Она включает следующие стадии:

- формирование (иными словами, планирование) бюджета;
- рассмотрение и утверждение бюджета законом;
- исполнение бюджета (т.е. получение запланированных доходов, осуществление запланированных расходов);
- отчетность об исполнении бюджета.

Эти четыре стадии также иногда именуют «бюджетным циклом».

Является ли этот цикл замкнутым? Когда начинается каждый следующий бюджетный цикл? После завершения предыдущего? Не совсем.

Формирование бюджета начинается более чем за полгода до наступления года исполнения бюджета.

Утверждение бюджета должно произойти до начала года исполнения бюджета.

Затем бюджет исполняется в течение периода, на который он составлен (например, финансового года – у нас в стране он совпадает с календарным годом).

После формируется годовая отчетность об исполнении бюджета. Если быть совсем точным, то отчетность об исполнении бюджета составляется чаще. Нельзя сказать, что в ходе исполнения бюджета у органов власти наступает информационный вакуум и они не знают, сколько денег поступило, сколько и на что потрачено. Фактически, эта информация доступна каждый день.

А когда же должен начинаться следующий бюджетный цикл? Давайте считать от обратного. Чтобы начать исполнять бюджет с первого рабочего дня нового года, бюджет уже должен быть рассмотрен и утвержден. Таким образом, новый бюджетный цикл должен начинаться примерно в середине текущего бюджетного цикла. Т.е. мы еще не знаем, как закончится у нас этот год, а уже должны планировать следующий. Представьте, какой сложной является работа тех, кто занимается бюджетным планированием, особенно в условиях финансовых кризисов.

Что делать, если бюджет не успели принять до начала года? Сейчас такого уже не бывает, а вот раньше, лет 10-15 назад нередко имело место. Не тратить ничего до тех пор, пока закон о бюджете не будет принят? – так поступать нельзя, есть расходы, которые нужно осуществлять регулярно и своевременно: выплачивать заработную плату, оплачивать коммунальные услуги.

У нас на этот счет установлены достаточно четкие процедуры: финансируется 1/12 от расходов прошлого года.

Если бюджет уже начал исполняться, возможно ли внесение в него изменений? Да, возможно. На практике в законы (решения) о бюджете изменения вносятся по несколько раз в течение года их исполнения.

В какой момент можно вносить предложения о том, какие расходы включать в бюджет – только ли за полгода до принятия бюджета? Нет, изменения возможны и в ходе исполнения бюджета.

Почему так продолжительны сроки на подготовку проекта бюджета? Потому что бюджет – сложный документ, утверждаемый законом, в нескольких чтениях. Он требует внимательно рассмотрения, согласования, расчета и перерасчета, тщательной выверки всех данных на всех стадиях бюджетного процесса.

1.10. Органы, участвующие в бюджетном процессе



В системе государственной власти выделяют 3 ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную.

В бюджетном процессе участвуют с особыми полномочиями исполнительная и законодательная власть.

Законодательная власть на федеральном уровне представлена Государственной Думой и Советом Федерации. В Москве роль законодательного органа играет Мосгордума.

Законодательная власть принимает законы (о бюджете, об исполнении бюджета).

А исполняет бюджет и подготавливает все необходимые для принятия законов о бюджете документы исполнительная власть (в первую очередь, финансовые органы – Минфин России, Департамент финансов Москвы). Органы управления экономикой (например, Минэкономразвития России) также играют особую роль в бюджетном процессе, а именно, подготавливают прогнозы развития экономики соответствующей территории, на которых строятся дальнейшие финансовые прогнозы.

Безусловно, и другие органы власти участвуют в бюджетном процессе: они оценивают свои расходные потребности и предполагаемые доходы, которые они могут собрать в рамках своей компетенции. Эти органы иногда называют «отраслевыми органами исполнительной власти», поскольку зачастую система органов исполнительной

власти формируется по отраслевому принципу, в результате применения которого обособляются, например, министерство образования, министерство здравоохранения, министерство физической культуры и спорта, министерство сельского хозяйства, министерство промышленности и т.п.

Судебная власть тоже участвует в бюджетном процессе, но не как-то особенно, а наряду с остальными органами, претендующими на получение бюджетных средств.

Составление бюджета – сложный процесс взаимного диалога, балансировки расходных потребностей и доходных возможностей.

Составлением бюджета занимается исполнительная власть. Главным в данном процессе является финансовый орган (например, Минфин России, Департамент финансов г.Москвы, финансовое управление муниципального района). Финансовый орган координирует деятельность остальных органов, участвующих в составлении бюджета, и отвечает за полученный результат – проект закона (решения) о бюджете.

Также особую роль в составлении бюджета играет орган, отвечающий за развитие экономики (Минэкономразвития России, Департамент экономики г.Москвы, отдел экономики в администрации муниципального района) и Центральный банк РФ.

Для составления бюджета используется большой массив исходных данных. Это и проектировки предыдущих лет, и сведения о фактическом исполнении бюджета, и параметры развития экономики. Иногда говорят, что бюджет формируется «от достигнутого». Такой подход нередко подвергается критике со стороны прогрессивно настроенных специалистов или депутатов. Но иначе организовать работу невозможно: обязательно нужно учитывать опыт прошлых лет. И такой подход верен не только для бюджета, но и для организации функционирования государственного механизма в целом.

Как в общих чертах выглядит взаимодействие при составлении проекта бюджета:

- министерство экономики определяет прогнозы развития экономики (например, на федеральном уровне прогнозируют инфляцию, ожидаемые цены на нефть);
- Центральный банк РФ предоставляет прогнозы курса рубля;
- налоговые органы дают информацию по налоговым доходам;
- органы управления имуществом – по возможным поступлениям от использования или продажи имущества;
- отраслевые органы предоставляют предложения о расходах в соответствующих отраслях.

Конечно, в каждом публично-правовом образовании (субъекте РФ, муниципалитете) эта процедура несколько различается. На субфедеральном уровне, например, нет Центральные банки (Банк России у нас один на всю страну), и особым

образом выстраивается взаимодействие с налоговыми органами, т.к. они являются федеральными органами исполнительной власти, не подчиняются органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления.

Каких-то привилегий при планировании бюджета отдельным отраслевым органам не предоставляется. Обычно заблаговременно устанавливаются приоритеты расходования средств в соответствии с приоритетами социально-экономического развития территории.

Задача Министерства финансов – не только в том, чтобы вовремя собрать информацию от всех органов и организаций. Нет, эту информацию надо досконально проверить, иногда – переделать заново и сбалансировать бюджет, т.е. обеспечить, чтобы требуемые расходы покрывались имеющимися доходами. В случае, если доходов не хватает, придется осуществлять государственные заимствования. Но возможности заимствований тоже не беспредельны. В нашей стране в недалеком прошлом имели местно дефолты, когда государство не смогло исполнить свои обязательства перед частными лицами. И теперь у нас весьма жесткие ограничения на уровень государственного долга и дефицита бюджета, гораздо более жесткие, чем в ряде развитых зарубежных стран.

Как правило, в финансовых органах есть специалисты, которые хорошо разбираются в доходах и отраслевых расходах и могут на высоком уровне оценить представленные другими организациями материалы.

1.11. Как сбалансировать личный бюджет



Мы говорили, что составление бюджета — это поиск баланса интересов разных отраслевых органов, а также необходимость балансировки доходов и расходов.

А что же должно быть первичным, доходные возможности публично-правового образования либо его расходные потребности?

Давайте проведем параллель с семейным бюджетом. Как мы рассуждаем, решая, что купить новую куртку (телевизор, машину, квартиру): хватит ли у меня на это денег или нет. И в первую очередь мы пытаемся удовлетворить свои самые важные потребности. Наверное, вы слышали о пирамиде потребностей психолога Абрахама Маслоу. Согласно его теории наши потребности можно разделить на 5 уровней (перечислим их от самых низших, наиболее востребованных, к более высоким):

- физиологические потребности: голод, жажда и т. д.;
- потребность в безопасности: чувство уверенности, избавление от страха и неудач;
- потребность в принадлежности и любви;
- потребность в уважении: достижение успеха, одобрение, признание;
- потребности в самореализации.

С данной теорией, как и с любой другой, спорят, но для нашего сегодняшнего обсуждения она является показательной. Если нам не хватает средств на еду, мы вряд ли будем покупать одежду. Если мы замерзнем без теплой одежды по сезону, нас не заинтересует приобретение книжки или компьютерной игры, или поход в кино и т.д.

При этом, определяя, что для нас является первичным, а что вторичным, желание купить либо имеющиеся доходы, можно условно выделить две модели поведения.

При первой, когда средств в целом хватает на удовлетворение наших потребностей, мы сознательно ограничиваем расходы в соответствии с имеющимся уровнем доходов (не буду покупать 6-е кроссовки, у меня уже есть 5).

Во втором случае, когда средств категорически не хватает даже на первоочередные нужды, мы вынуждены искать новые источники средств (устраиваться на работу, брать в долг, продавать свое имущество и т.п.).

Нередко на практике, особенно в периоды кризисов, население вынуждено использовать оба варианта: и ограничивать расходы, и искать альтернативные возможности получения доходов.

1.12. Как сбалансировать бюджет страны



Задача балансирования бюджета страны или субъекта РФ решается похожим образом. Только роль психологии личности здесь существенно снижается, уступая место правилам, процедурам и точным расчетам.

Отраслевые органы власти, как правило, во взаимодействии с подведомственными учреждениями оценивают потребности в расходах на предстоящий период. Эти расходы рассчитываются исходя из ожидаемой инфляции, ожидаемых темпов роста расходов на оплату труда работников бюджетного сектора, исходя из потребностей развития

территории. Именно в этот момент (он приходится обычно на середину лета-начало осени) в расходных потребностях могут быть учтены расходы на ремонт школы или дороги, или на благоустройство дворовой территории.

В ряде случаев финансовый орган заранее оценивает доходные возможности бюджета и направляет отраслевым органам предельные параметры расходов, за которые им при подготовке собственных предложений о расходах выходить запрещено.

Как правило, доходные возможности финансовый орган определяет самостоятельно, с учетом ожидаемых темпов роста экономики и фактической динамики поступлений. При планировании доходов финансовые органы обычно занимают весьма консервативную позицию. Доходы важно не зависить, поскольку если запланированные доходы не поступят, средств на запланированные расходы окажется недостаточно. В таких условиях возникает риск секвестра бюджетных расходов, т.е. пропорционального уменьшения всех расходов, за исключением т.н. «защищенных статей» (обычно от секвестра стараются защитить, в первую очередь, расходы на выплату заработной платы). В новейшей финансовой истории нашей страны уже были примеры секвестров бюджетных расходов.

В новостях при обсуждении формирования бюджета часто говорят о цене на нефть и курсе рубля. Разве это прямо влияет на объем доходов бюджета? Безусловно, Минфин России, как и любой финансовый орган в нашей стране, сам нефть не продает, равно как не зарабатывает на операциях по обмену валюты. Но нефтегазовые доходы, т.е. суммарные платежи, которые поступают в федеральный бюджет от нефтегазовых компаний России (включая «Роснефть» и «Газпром»), в том числе поставляющих сырье на экспорт, занимают значительную долю в доходах федерального бюджета. А курс рубля также влияет и на доходы, и на ожидаемые расходы, особенно в случае возникновения необходимости приобретения товаров иностранного производства.

Несбыточной пока еще мечтой является глобальная автоматизация, которая позволила бы применять технологии, когда в результате внесения исходных данных на местах (например, работниками учреждений, бухгалтериями органов власти) после нажатия одной кнопки «составить бюджет» - данный бюджет бы автоматически составлялся и балансировался. Однако уже сегодня сделано много шагов в направлении внедрения «электронного бюджета».

1.13. Рассмотрение и утверждение бюджета



Утверждение бюджета (на примере федерального бюджета)

Осуществляется представительным (законодательным) органом:

- Федеральным Собранием (Государственная Дума и Совет Федерации);
- законодательным органом субъекта РФ;
- представительным органом местного самоуправления



Рассмотрение проекта федерального бюджета:

Чтение	Предмет рассмотрения
1-е	- прогноз соц.-экономического развития РФ (в т.ч. ВВП и инфляция); - основные направления бюджетной политики РФ; - основные направления налоговой политики РФ; - основные направления таможенно-тарифной политики РФ; - прогнозируемый объем доходов (включая нефтегазовые); - нормативы распределения доходов между бюджетами разного уровня; - общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде; - верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга РФ; - нормативная величина Резервного фонда; - дефицит (профицит) федерального бюджета
2-е	- текстовые статьи закона о бюджете; - приложения к закону (объемы бюджетных ассигнований на различные цели, основные показатели государственного оборонного заказа, распределение между субъектами РФ межбюджетных трансфертов, программы внешних и внутренних заимствований, программу государственных гарантий РФ, источники финансирования дефицита бюджета)
3-е	- ведомственная структура расходов

60 дней

Бюджет страны (региона, муниципалитета) — политический акт. Это план управления на будущий период, предложенный исполнительной властью на одобрение законодательной власти.

В стадии рассмотрения и утверждения бюджета участвует представительная (законодательная) власть.

Учитывая важность, значимость и сложность федерального бюджета, его рассмотрение и утверждение проходит в рамках особой законодательной процедуры, отличающейся от обычно процедуры принятия федерального закона.

Регулируется данная процедура Бюджетным кодексом РФ, занимает 60 дней и включает 3 чтения.

При рассмотрении Государственной Думой проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении обсуждается его концепция, прогноз социально-экономического развития РФ, в т.ч. прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, а также:

- основные направления бюджетной политики РФ,
- основные направления налоговой политики РФ,

- основные направления таможенно-тарифной политики РФ.

Предметом рассмотрения в первом чтении являются основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

- прогнозируемый общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета;
- нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;
- верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга РФ;
- нормативная величина Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде;
- дефицит (профицит) федерального бюджета.

Предметом рассмотрения проекта закона о федеральном бюджете во втором чтении являются текстовые статьи проекта, а также приложения к нему, в т.ч. устанавливающие объемы бюджетных ассигнований на различные цели, основные показатели государственного оборонного заказа, распределение между субъектами РФ межбюджетных трансфертов, программы внешних и внутренних заимствований, программу государственных гарантий РФ, источники финансирования дефицита бюджета.

В третьем чтении утверждается ведомственная структура расходов.

В дальнейшем проект передается на рассмотрение в Совет Федерации, а далее – на подпись Президенту РФ.

1.14. Исполнение бюджета



В настоящее время у нас в стране реализуется принцип казначейского исполнения бюджета. При этом применяется также принцип единства кассы – действует единый счет бюджета. Благодаря применяемым информационным технологиям исполнение бюджета совершенно прозрачно. Бюджетные средства практически невозможно украсть либо потратить нецелевым образом (т.е. не на те цели, которые достаточно детально были определены при составлении и утверждении бюджета).

Трудно поверить, но 20 лет назад, после развала Госбанка СССР, исполнение бюджета осуществлялось коммерческими банками. Учреждения получали бюджетные средства на счета, открывавшиеся в этих банках, по мере поступления доходов бюджета. Сами учреждения тратить полученные средства не спешили, а если тратили, то нередко допускали расходование средств на незапланированные в бюджете расходы, т.е. нецелевое использование. Вышестоящие организации узнавали о том, куда были фактически потрачены бюджетные средства, только из отчетности или при проведении последующих проверок. Вопиющими были примеры приобретения транспортных средств, например, вместо выплаты заработной платы сотрудникам. При этом возникала задолженность учреждений по обязательствам, в действительности нуждавшимся в исполнении. Одновременно в самом бюджете средств не оставалось, приходилось осуществлять заимствования на покрытие временного кассового разрыва, что приводило к росту задолженности государства.

В 1992 году было принято решение о создании Федерального казначейства, а фактически – возрождении казначейства, которое действовало в России со времен Петра I. С переходом на казначейскую систему исполнения бюджета счета получателей бюджетных средств стали открываться в казначействе. Расходовать средства возможно лишь на те цели, которые предусмотрены в законе о бюджете. Ни одна выплата с лицевого счета организации, открытого в казначействе, не могла быть осуществлена без того, чтобы сотрудники казначейства не проверили ее целевое назначение средств. В результате – количество случаев нецелевого использования средств было сведено к нулю. Существенным образом повысилась финансовая дисциплина. Руководители и бухгалтеры организаций, получивших бюджетные средства, поменяли формат работы, стали четко соблюдать установленные процедуры.

Единство кассы в данном случае означает, что средства централизованы. Они не распределяются в начале года или месяца на счета учреждений, где подолгу остаются неизрасходованными, а концентрируются на едином счете бюджета. Организации в соответствии с планами расходования средств (росписью), получают право потратить определенную сумму средств. Если они воспользовались этим правом (что, как правило, и происходит), и возникли основания для выплат (например, поставлен товар, выполнена работа, оказана услуга), то средства на основании подтверждающих документов перечисляются поставщикам. А до этого момента они числятся на едином счете соответствующего бюджета.

Таким образом, в России благодаря функционированию казначейства осуществляется текущий контроль за бюджетными расходами, средства бюджета находятся на едином счете, информация об исполнении бюджета (объемах поступивших доходов и осуществленных расходах) актуальна в ежедневном режиме.

Подобные модели исполнения бюджета в мире весьма распространены. Например, во Франции и в Германии, чей опыт у нас изучался в ходе возрождения казначейского исполнения бюджета, в исполнении бюджета также участвует казначейство. В Японии схожие функции выполняет Банк Японии.

Со временем процедуры контроля стали упрощаться. Большую важность стал приобретать результат работы (насколько достигнуты цели деятельности организации, довольны потребители), а не то, насколько верно с формальной точки зрения организация потратила бюджетные средства. Часть организаций, финансируемых из бюджета, получила больше свободы. Например, были введены типы бюджетных и автономных учреждений, у которых лишь часть средств проходит предварительную проверку на предмет их целевого назначения.

1.15. Основные направления совершенствования управления бюджетом в России



За прошедшие 20 лет в нашей стране был пройден очень сложный путь в направлении совершенствования управления государственными и муниципальными финансами или, как еще говорят, общественными финансами.

За 20 лет нам удалось добиться того, на что в других государствах уходит гораздо больше времени. Наши специалисты и руководители финансового блока изучали и перенимали зарубежный опыт, адаптировали его под наши российские реалии и, в конечном итоге, построили систему, которая в значительной степени отражает особенности именно нашей страны, наших подходов к управлению, нашего менталитета.

Подводя итог первой теме, перечислим те первые достижения, которые мы так или иначе затронули своим вниманием в ходе первой темы. В их числе необходимо указать:

- кодификацию бюджетного законодательства в едином документе – Бюджетном кодексе РФ;
- переход к казначейской системе исполнения бюджета (обеспечивший нам решение проблемы нецелевого использования бюджетных средств, концентрацию средств на едином счете бюджета, повышение прозрачности и гибкости текущего управления бюджетными ресурсами и исполнения бюджета);
- проведение реформы межбюджетных отношений, приведшей к конкретизации полномочий каждого уровня государственной власти и местного самоуправления и распределению сообразно полномочиям доходов;

- создание условий для осуществления финансового планирования на среднесрочную перспективу по методу «скользящей трехлетки».

Контрольные вопросы

1. Что такое бюджет (отметьте ВСЕ правильные варианты):

- а) мешок с деньгами;
- б) кот в мешке;
- в) денежный фонд;
- г) деньги, отложенные на «черный день»;
- д) закон;
- е) план доходов и расходов.

2. Какой основной документ регулирует работу с бюджетом страны

- а) Уголовный кодекс РФ
- б) Бюджетный кодекс РФ
- в) Гражданский кодекс РФ
- г) ни один из вышеперечисленных

3. Какие уровни бюджетов в РФ вам известны (отметьте ВСЕ правильные варианты):

- а) президентский;
- б) федеральный;
- в) центральный;
- г) региональный;
- д) местный.

4. Когда бюджеты стали формироваться в нашей стране:

- а) с образованием Руси – в IX веке;
- б) с конца XVII века;
- в) с 1991 года;
- г) в нашей стране государственный бюджет не формируется.

5. Зачем при составлении проекта бюджета учитывается информация о цене на нефть и уровне инфляции:

- а) министерство финансов торгует нефтью и должно точно понимать, сколько получит доходов;

- б) для прогнозирования доходов от нефтегазового сектора экономики и оценке темпов роста расходов;
- в) эти данные при составлении проекта бюджета не нужны.

6. На какой период в России может составляться бюджет (отметьте ВСЕ правильные варианты):

- а) на полгода;
- б) на 1 месяц;
- в) на год;
- г) на 3 года по принципу «скользящей трехлетки»;
- д) на 5 лет.

7. Когда утверждается бюджет в России:

- а) до начала нового финансового года;
- б) 1 сентября;
- в) 1 марта;
- г) точных сроков нет;
- д) в России бюджет не утверждается.

8. Чем хорошо казначейское исполнение бюджета (отметьте ВСЕ правильные варианты):

- а) средства госорганов и учреждений перечисляются на счета в банках, благодаря чему банки могут получить дополнительный доход;
- б) нецелевое использование бюджетных средств невозможно благодаря контролю за их расходованием со стороны казначейства;
- в) средства централизованы на едином счете бюджета;
- г) расходы бюджета осуществляются после получения товаров от поставщиков;
- д) госорганы и учреждения сами решают, на что потратить средства, их никто не контролирует.

Литература для самостоятельной подготовки

1. Конституция Российской Федерации // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на Официальном портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014; СЗ РФ от 04.08.2014 г. № 31. Ст.4398
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ от 03.08.1998 г. № 31. Ст.3823
3. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ от 18.10.1999 г. № 42. Ст.5005
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ от 06.10.2003 г. № 40. Ст.3822
5. Закон г.Москвы от 10.09.2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» // «Тверская, 13», № 119, 02.10.2008 г.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.1998 г. № 862 «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах» // СЗ РФ от 10.08.1998 г. № 32. Ст.3905
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» с Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года // СЗ РФ от 20.08.2001 г. № 34. Ст.3503
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 г. №703 «О федеральном казначействе» с Положением о Федеральном казначействе // СЗ РФ от 06.12.2004 г. №49. Ст.4908
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» с Положением о Министерстве финансов Российской Федерации Первоначальный текст документа опубликован в изданиях // СЗ РФ от 02.08.2004 г. №31. Ст.3258
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» с Положением о Министерстве экономического развития Российской Федерации // СЗ РФ от 16.06.2008 г. № 24. Ст.2867
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» // СЗ РФ от 05.05.2014 г. № 18 (часть III). Ст.2166
12. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (сайт www.minfin.ru)
13. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017 и 2018 годов (утверждены Банком России)
14. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (сайт www.minfin.ru)

15. Бюджетное право: Учебное пособие / Д.Л.Комягин; Под ред.А.Н.Козырин – М.: Норма, 2012
16. Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник для магистров / 3-е изд., перераб. и доп.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013
17. Кучеров И. И.Бюджетное право России: Курс лекций.—М.: АО «ЦентрЮрИнфоР», 2002
18. Финансовое право.: Учебник / Отв.ред.Н.И.Химичева.- 5-е изд., перераб.и доп. – М.: Норма, 2015
19. Финансы: Учебник / А.Г.Грязнова, Е.В.Маркина, М.Л.Седова – М.: 2012

—

Лекция 2. Доходы бюджета.

2.1. Доходы бюджетов



Источники доходов бюджетов





Группа источников средств	Семейный бюджет	Бюджет организации	Бюджет страны, субъекта РФ, муниципалитета
Заработали своим трудом 	- Заработная плата, - Авторский гонорар	- Доходы от продажи товаров, работ, услуг	- Налоговые доходы
Использовали свое имущество 	- Плата за сдачу внаем жилья, - Проценты по банковским вкладам, - Продажа имущества	- Арендная плата за сдачу в аренду имущества организации, - Продажа имущества	- Неналоговые доходы (доходы от использования и продажи имущества, штрафы и т.п.)
Получили помощь 	- Стипендия, - Пенсия, - Пособие	- Благотворительные взносы	Безвозмездные поступления: - дотации, - субсидии, - субвенции, - иные межбюджетные трансферты

У любого бюджета, будь то бюджет семьи, организации или страны, должны быть источники его формирования – доходы. Для каждого из перечисленных ранее бюджетов состав доходов и их размер будут различаться.

Для семейного бюджета в числе возможных доходов, помимо заработной платы и премий, получаемых работающими членами семьи, источниками могут служить:

- авторский гонорар;
- стипендии;
- пенсии;
- пособия;
- плату за сдачу жилья внаем;
- проценты по банковским вкладам;
- продажа имущества.

У организации доходы формируются, как правило, из поступлений:

- от продажи товаров, работ, услуг;
- от сдачи имущества в аренду;
- от продажи имущества.

Что касается федерального, регионального или муниципального бюджета, то в составе его доходов выделяют:

- налоговые доходы (включают все поступления от уплаты налогов, закрепленные за данным уровнем бюджета);
- неналоговые доходы (доходы от использования или продажи имущества, за установленным исключениями; доходы от платных услуг казенных учреждений; средства, полученные в результате применения мер ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда и иные суммы принудительного изъятия; средства самообложения граждан; иные неналоговые доходы);
- безвозмездные поступления (дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты).

Возврат долга от должника семьи, который в бытовом понимании также формирует поток средств в семейный бюджет, мы будем рассматривать не в качестве дохода, а как источник финансирования дефицита бюджета, по аналогии с тем, как данные поступления рассматриваются применительно к бюджету государства.

2.2. Структура доходов бюджетов в РФ



В 2014 году налоговые доходы, а также доходы от внешнеэкономической деятельности, в консолидированном бюджете РФ составляли 90% от общего объема поступлений в бюджеты всех уровней, а в абсолютном выражении – более 20 трлн.рублей.

Для федерального бюджета налоговые доходы и доходы от внешнеэкономической деятельности играют огромную роль и практически полностью формируют бюджет данного уровня.

Для консолидированных бюджетов субъектов РФ, помимо налоговых доходов, важное значение имеют также безвозмездные поступления из бюджетов другого уровня (т.е. дотации, субсидии и субвенции).

На круговой диаграмме доля безвозмездных перечислений в консолидированный бюджет РФ незначительно, поскольку при расчете объемов консолидированного бюджета исключаются т.н.внутренние обороты (т.е. суммы, перечисляемые между бюджетами и являющиеся для одного из уровней бюджетной системы расходами, для другой – доходами).

2.3. Понятие и предназначение налогов



Налоги представляют собой обязательные платежи в бюджет, осуществляемые в денежной форме, в целях финансового обеспечения деятельности государства и местного самоуправления. В консолидированном бюджете РФ (т.е. совокупности бюджетов всех трех уровней, федерального, регионального и местного) налоговые поступления и доходы

от внешнеэкономической деятельности составляют более 90% процентов от общего объема доходов бюджета.

Фискальная функция налогов (т.е. пополнение бюджета) – важная, но не единственная.

Посредством установления налогов, изменения их ставок, введения льгот государство регулирует экономику, стимулирует развитие одних сфер, отраслей, направлений деятельности и замедляет – других. Например, путем установления различного рода льгот по налогу на прибыль для бизнеса определяются ориентиры, на что более выгодно направлять полученную прибыль, чтобы уменьшать налогообложение.

Часто возникают дискуссии относительно того, как следует облагать доходы граждан, использовать ли единую для всех ставку налога либо вводить прогрессивную шкалу (чем больше доход гражданина, тем больше ставка налога). Противники последнего варианта утверждают, что при прогрессивной шкале выплачиваемые зарплаты уводят «в тень», что приводит не к увеличению, как можно было ожидать, а даже к сокращению налоговых поступлений в бюджеты.

Распределительная функция налогов позволяет изымать средства у граждан и организаций и направлять (перераспределять их) на какие-то иные важные для государства цели, нежели чем те, на которые эти средства могли быть потрачены первоначально.

Налоговая политика, размеры налогов и объемы поступающих налоговых доходов в бюджеты во многом зависят от того, каким образом в стране реализуются обозначенные функции налогов.

2.4. Самые значимые источники доходов бюджетов РФ



На данном рисунке рассматриваются поступления налогов в консолидированный бюджет РФ и все государственные внебюджетные фонды.

Самыми значимыми с точки зрения формирования данного массива доходов являются:

- доходы от внешнеэкономической деятельности (таможенные пошлины – 17% и сборы);
- страховые взносы на обязательное социальное страхование (19%);
- налог на добавленную стоимость (15%);
- налог на добычу полезных ископаемых (11%);
- налог на доходы физических лиц (НДФЛ) (10%);
- налог на прибыль организаций (9%).

Формирование части из этих налоговых доходов связано с нами, гражданами, а именно, уплата налога на доходы физических лиц и уплата страховых взносов на обязательное социальное страхование (всего около 29% налоговых доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов).

Кроме того, есть ряд важных налогов, уплата которых для нас, граждан, становится все более заметной частью расходов личных бюджетов. Это налог на имущество физических лиц (уплачивают граждане), транспортный (уплачивают граждане и

организации) и земельный (уплачивают граждане и организации). Данные налоги в совокупности занимают в общей сумме доходов консолидированного бюджета РФ (с учетом государственных внебюджетных фондов) чуть более 1 %. В перспективе поступления по налогу на имущество и земельному налогу будут увеличиваться в связи с переходом к использованию при их расчете кадастровой стоимости имущества и земельных участков.

Таким образом, в Российской Федерации мы, как граждане, уплачивая налоги и взносы в государственные внебюджетные фонды, формируем в совокупности около 30% доходов консолидированного бюджета РФ (включая государственные внебюджетные фонды). При этом большая часть данных выплат так или иначе возвращается к нам в виде пенсий, пособий, оплаты больничных листов, бесплатного образования детей, медицинского обслуживания и т.п.

2.5. Распределение основных доходов между уровнями бюджетной системы

 Распределение основных налоговых доходов между уровнями бюджетной системы			
Налоги	Федеральный	Региональный	Местный
Налог на прибыль	по ставке 2%	по ставке 18%	
НДС	100%		
Акцизы	50-100 %	50-100%	
Налог на добычу полезных ископаемых (разных видов)	0-40-100 %	0-60-100%	
Платежи за добычу полезных ископаемых	95-100%		
Водный налог	100%		
Налог на доходы физических лиц		85%	15%
Налог на имущество организаций		100%	
Транспортный налог		100%	
Налог на игорный бизнес		100%	
Налог в связи с применением упрощенной системы налогообложения		100%	
Земельный налог			100%
Налог на имущество физических лиц			100%
Единый налог на вмененный доход			100%
Единый сельскохозяйственный налог			100%
Государственная пошлина (за разные виды действий)	0-50-100%	0-50-100%	100%

Налоговый кодекс РФ (а также региональные и муниципальные акты налогового законодательства) устанавливают налоги, вводят их ставки и льготы, а также сроки уплаты.

Другой федеральный документ, Бюджетный кодекс РФ распределяет налоговые доходы между уровня бюджетной системы. Рассмотрим, на основании каких ключевых принципах осуществляется это распределение.

Субъекты РФ и муниципальные образования существенно отличаются между собой по социально-экономическим условиям. На богатых природными ископаемыми территориях либо в субъектах РФ, где активно развивается обрабатывающая промышленность, бизнес уплачивает весьма значительные суммы в бюджеты всех уровней, которые трудно сравнить с выплатами бизнеса на депрессивных территориях. Для уравнивания положения разных субъектов РФ налоги, которые наиболее неравномерно уплачиваются на территории РФ, закреплены за федеральным бюджетом, например, это:

- налог на добавленную стоимость (НДС);
- налог на добычу отдельных видов полезных ископаемых;
- часть акцизов.

В субъекты РФ поступают:

- значительная часть налога на прибыль;
- значительная часть налога на доходы физических лиц;
- налог на имущество организаций и др.

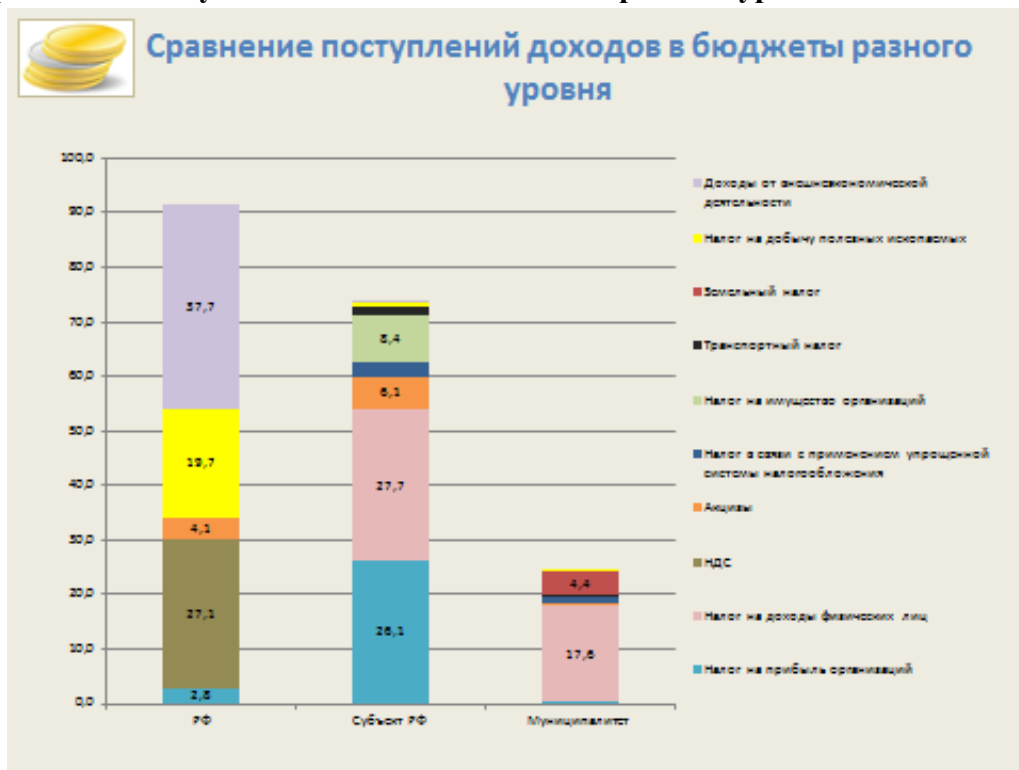
За местными бюджетами закреплены, преимущественно, налоги, на формирование налоговой базы по которым могут влиять органы местного самоуправления, например:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц;
- единый налог на вмененный доход;
- единый сельскохозяйственный налог.

Как правило, менее всего обеспечены поступлениями налоговых доходов и более всего зависимы от перечисления безвозмездной помощи от вышестоящего уровня местные бюджеты.

По этой причине многие субъекты РФ своими региональными законами передают на муниципальный уровень часть поступлений от налога на доходы физических лиц, а также от иных налогов, закрепленных за региональными бюджетами, чтобы таким образом пополнить доходную базу местных бюджетов и простимулировать деятельность органов местного самоуправления по развитию налоговой базы.

2.6. Сравнение поступлений доходов в бюджеты разного уровня



Налоговые поступления концентрируются в наибольшей степени на федеральном уровне.

На слайде представлено сопоставление структуры доходов бюджетов разного уровня с выделением доли поступлений по основным (дающим наиболее значительные поступления) налогам.

Как было обсуждено ранее, состав налогов, формирующих доходы федерального, региональных и местных бюджетов существенно различается. Эти различия хорошо видны на рисунке.

Для федерального уровня основными источниками доходов являются: НДС, налог на добычу полезных ископаемых, доходы от внешнеэкономической деятельности (таможенные пошлины и сборы).

Для регионального уровня основную роль играют налог на прибыль, налог на доходы физических лиц и налог на имущество юридических лиц.

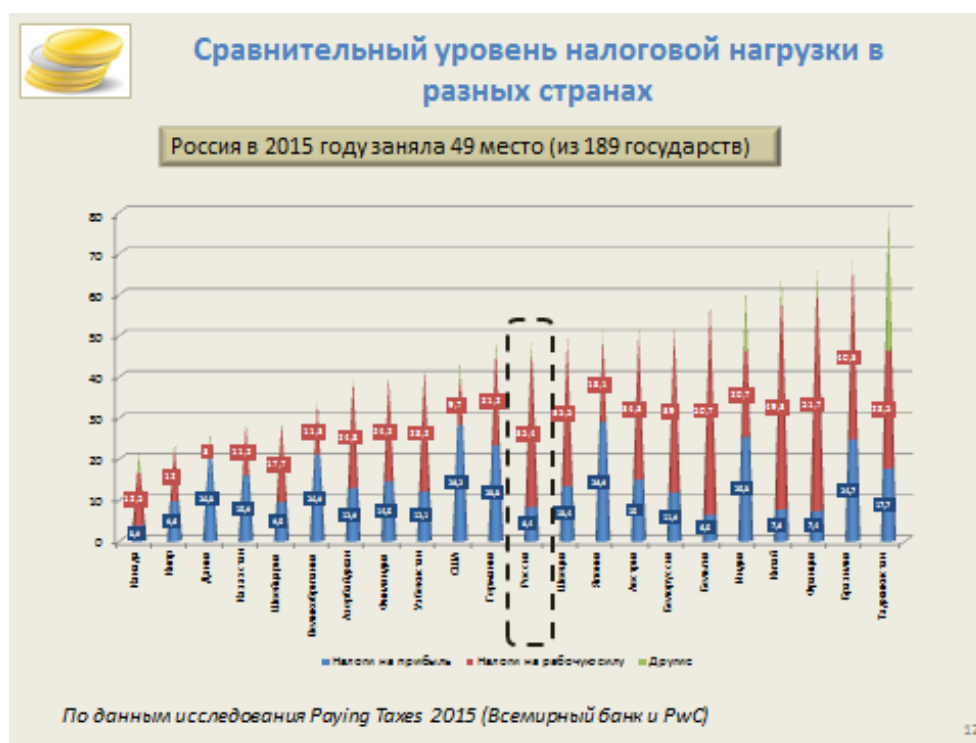
Для местных бюджетов наиболее заметные налоговые поступления дают налог на доходы физических лиц и земельный налог.

При этом на рисунке видно, что основные (наиболее заметные) налоговые поступления на региональном и, особенно, муниципальном уровне, позволяют формировать значительно меньшую часть доходов бюджетов, чем на федеральном уровне. Субфедеральные бюджеты в значительной степени зависят от поступлений межбюджетных трансфертов с вышестоящего уровня.

В условиях кризисных явлений в экономике и снижения в абсолютном значении налоговых поступлений в региональные и местные бюджеты, все чаще высказываются сомнения в том, что подобное распределение налогов между уровнями бюджетной системы является оптимальным. В частности, нарекание вызывает закрепление за региональным уровнем налога на прибыль, поступления по которому в последние годы показывают неблагоприятную динамику, что имеет экономическое объяснение. Даже если товары, работы, услуги и производятся, а значит - создается добавленная стоимость (и уплачивается НДС), организация может и не получить прибыль либо зафиксировать ее на минимальном уровне, а значит – налог на прибыль будет уплачивать в незначительном размере.

В этой связи вновь и вновь поднимаются вопросы о целесообразности пересмотра сложившейся системы распределения налогов между уровнями бюджетной системы.

2.7. Уровень налоговой нагрузки в России и в мире



В 2015 году в рамках ежегодно проводящегося Всемирным банком и аудиторской компанией PwC исследовании Paying Taxes Россия заняла 49 место (в 2014 году - 56 место). Данное место определялось как с учетом существующего уровня налогообложения бизнеса, так и с учетом существующих механизмов взаимодействия организаций с налоговыми органами и трудозатрат на уплату налогов.

Для сравнения, в 2015 году места некоторых других стран распределились следующим образом: Кипр – 50 место, Дания – 75 место, Франция – 95 место, Германия – 68 место.

Уровень налоговой нагрузки в РФ по сравнению с другими странами можно признать средним (около 49% от прибыли среднестатистической организации направляется в бюджеты в рамках уплаты различных налогов и сборов). Основную долю в этих выплатах занимают совокупные налоги на рабочую силу – 35,4 процентных пункта.

Выше, чем у нас, налоговая нагрузка, например, во Франции, Швеции, а также Индии, Китае, Бразилии (т.е. странах, входящих, помимо России, в БРИК). Также выше, чем в России, налоговая нагрузка в Белоруссии.

Ниже, чем в России, уровень налоговой нагрузки в Казахстане, Азербайджане и Узбекистане (бывших советских республиках, ставших отдельными государствами). Кроме того, сравнительно ниже уровень налоговой нагрузки в Швейцарии, Дании, Финляндии, США, Великобритании.

**Таблица 1. Налоговая нагрузка в некоторых странах мира
(по данным Paying Taxes 2015)**

Страна (место)	Налоги на прибыль	Налоги на рабочую силу	Другие	ВСЕГО
Канада (9)	3,9	12,5	4,6	21
Кипр	9,6	12	1,6	23,2
Дания (12)	20,3	3	2,7	26
Казахстан (17)	15,9	11,2	1,5	28,6
Швейцария (18)	9,5	17,7	1,8	29
Великобритания (16)	20,9	11,3	1,5	33,7
Азербайджан (33)	12,9	24,8	2,1	39,8
Финляндия (21)	14,5	24,2	1,3	40
Узбекистан (118)	12,1	28,2	1,9	42,2
США (47)	28,2	9,7	5,9	43,8
Германия (68)	23,3	21,2	4,3	48,8
Россия (49)	8,4	35,4	5,1	48,9
Швеция (35)	13,4	35,5	0,5	49,4
Япония (122)	28,9	18,1	4,3	51,3
Австрия (72)	15	34,3	2,3	52
Белоруссия (60)	11,9	39	1,1	52
Бельгия (81)	6,5	50,7	0,6	57,8
Индия (156)	25,3	20,7	15,7	61,7
Китай (120)	7,8	49,3	7,5	64,6
Франция (95)	7,4	51,7	7,5	66,6
Бразилия (177)	24,7	40,3	4	69
Таджикистан (169)	17,7	28,5	34,7	80,9

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в России достаточно велик уровень затрат, связанных с налогообложением рабочей силы, хотя налог на доходы физических лиц сравнительно невелик (налоговая ставка в обычных условиях составляет 13%). Высокий уровень расходов обусловлен значительными суммами взносов в государственные внебюджетные фонды (Пенсионный, Фонд обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования).

Хотя, как отмечалось выше, налоговая нагрузка в России средняя, однако это не означает, что сейчас, в условиях кризисных явлений в экономике, возможно безболезненное увеличение налоговых платежей. Напротив, организации и населения испытывают нехватку денежных средств, и увеличение фискальной нагрузки может привести к обратным последствиям (уход в тень, банкротство, увеличение цен на реализуемые товары, работы, услуги, ускорение инфляции и т.п.).

Из положительных моментов нельзя не отметить то обстоятельство, что в России в последние годы существенным образом улучшились механизмы взаимодействия с налоговыми органами, были внедрены в широкую практику механизмы электронного взаимодействия бизнеса с налоговой службой.

Да и положение простых граждан в этом плане также существенно улучшилось. В частности, зарегистрировавшись в установленном порядке на сайте налоговых органов, налогоплательщик-физическое лицо приобретает возможность уплаты своих налогов непосредственно через сайт, без необходимости личного посещения налогового органа, а также поиска реквизитов, походов в банк с квитанциями на уплату налогов и т.п.

Практически весь мир облетела новость о том, что российский космонавт сумел оплатить свой налог прямо с космической орбиты, как раз пользуясь подобными технологиями взаимодействия с налоговыми органами.

2.8. Безвозмездные поступления



Безвозмездные поступления передаются из бюджета одного уровня в бюджет другого уровня, поэтому являются расходами для выплачивающего их бюджета (межбюджетными трансфертами) и доходами – для бюджета, получающего данные средства (безвозмездными поступлениями).

В основном, они передаются с федерального уровня на региональный и с регионального на муниципальный уровни.

Выделяют следующие виды безвозмездных поступлений:

- дотации (не имеют целевого характера, в основном, направлены на выравнивание бюджетной обеспеченности нижестоящих бюджетов);
- субсидии (целевые средства, направляемые на софинансирование реализации полномочий нижестоящего уровня, как правило, ориентированы на стимулирование к лучшей реализации данных полномочий);
- субвенции (средства, компенсирующие затраты на реализацию переданных с вышестоящего уровня полномочий).

На региональном уровне в 2014 году почти половину безвозмездных поступлений составляли дотации двух видов (на выравнивание бюджетной обеспеченности и на обеспечение сбалансированности бюджетов).

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности имеют целью улучшить бюджетную обеспеченность «бедных», не имеющих достаточных доходов регионов или муниципалитетов.

Большинство субъектов РФ получает из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. И лишь некоторые регионы (в том числе Москва, Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область) не являются дотационными.

Помимо них, в 2014 году из федерального бюджета не получали дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности следующие субъекты РФ:

- Ненецкий автономный округ;
- Республика Татарстан;
- Самарская область;
- Тюменская область;
- Ханты-Мансийский автономный округ;
- Ямало-Ненецкий автономный округ;
- Сахалинская область.

В десятке наименее обеспеченных собственными доходами (можно сказать, самых «бедных»), а потому самых высокодотационных в 2014 году оказались следующие субъекты РФ:

- Камчатский край (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности составили 61 % от общего объема доходов бюджета края);
- Республика Тыва (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности составили 56 % от общего объема доходов Республики);
- Республика Дагестан (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности – 52% от республиканского бюджета);
- Республика Алтай (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности – почти 42 % от доходов республиканского бюджета);
- Чукотский автономный округ, Карачаево-Черкесская Республика (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности - 38,3 % от объема доходов бюджета субъекта РФ);
- Республика Северная Осетия (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности составили почти 37 % от доходов бюджета республики);
- Республика Ингушетия (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности – 34,5% от доходов бюджета);

- Республика Саха (Якутия) (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности составили почти 33 % в доходах бюджета);

- Республика Калмыкия (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности составили 32% доходов бюджета).

Кроме того, достаточно высокой (более 20% доходов формируется за счет дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности) является зависимость от данной вида дотаций в Магаданской области, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Бурятия, Чеченской Республике, Республике Адыгея, Ивановской, Курганской областях, Еврейской автономной области, Республике Марий Эл, Забайкальском крае, Тамбовской области, Алтайском крае.

Как правило, ситуация с дотационностью субъектов РФ годами сохраняется на примерно одинаковом уровне и резким колебаниям не подвержена. Состав условно «богатых» и «бедных» регионов достаточно стабилен.

Субсидии и субвенции предоставлялись субъектам РФ по нескольким десяткам целевых направлений и заняли соответственно 25% и 19% соответственно в общей структуре безвозмездных поступлений в региональные бюджеты в 2014 году.

Например, в 2014 году в региональные бюджеты из федерального бюджета предоставлялись субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, на софинансирование капитальных вложений (т.е. инвестиций) в сферах здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, обеспечения безопасности дорожного движения, на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов и т.п.

Что касается субвенций, то в качестве примера можно привести передачу из федерального в региональные бюджеты субвенций:

- на осуществление различного рода социальных выплаты гражданам, пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС, и их родственникам;
- на оплату коммунальных услуг отдельными категориями граждан в рамках осуществления социальной поддержки населения;
- на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации;
- на обеспечение жильем отдельных категорий граждан (например, ветеранов Великой Отечественной войны);
- на социальные выплаты безработным;
- на осуществление выплаты единовременного пособия при всех формах устройства детей в семьи и т.п.

Эти и другие субвенции передаются на региональный уровень одновременно с передачей на уровень субъектов РФ соответствующих полномочий по осуществлению тех или иных выплат, реализации того или иного функционала.

2.9. Нефтегазовые доходы – риски «сырьевых» держав и защита от них



Федеральный бюджет нашей страны в значительной степени зависит от поступлений доходов от организаций, занимающихся добычей и переработкой полезных ископаемых, в первую очередь – нефти и газа. Сейчас данные поступления составляют около 44% доходов, а ранее занимали и 50, и 60% доходов.

Бюджетные некоторых субъектов РФ также в значительной степени зависят от одного-двух налогоплательщиков (например, бюджет Вологодской области – от деятельности АО «Северсталь»).

В подобной ситуации при благоприятной экономической конъюнктуре (высоких мировых ценах на соответствующее сырье) организации получают высокие прибыли, активно развиваются и выплачивают в бюджет значительные суммы налогов, в бюджете образуются «сверхдоходы». В обратном случае, при падении мировых цен на соответствующее сырье вслед за доходами коммерческих организаций падают доходы бюджетов.

В странах, где сильна зависимость от мировых цен на сырьевые товары, нередко принимают меры по созданию, своего рода, «подушки безопасности».

Нефтяной фонд **Кувейта** (Oil Fund) был учрежден в 1960 году в форме Фонда общих резервов (General Reserve Fund) с целью аккумуляции средств из профицита бюджета, образующегося вследствие доходов от экспорта нефти.

Постоянный фонд Аляски был учрежден в 1976 году как трастовый фонд для будущих поколений. Его основной целью является создание инвестиционной базы, которая могла бы обеспечить доходы для будущих поколений, когда запасы нефти истощатся

Чили. Медный стабилизационный фонд Чили (Copper Stabilization Fund) был создан в 1985 году с целью стабилизации реального курса и доходов государственного бюджета независимо от колебаний поступлений от экспорта меди.

Венесуэла. Фонд макроэкономической стабилизации (Macroeconomic Stabilization Fund) был создан в Венесуэле в ноябре 1998 года, когда мировые цены на нефть достигли своего минимума. Целью создания фонда является защита экономики и государственного бюджета от колебаний цен на нефть. Фонд стал частью программы правительства Венесуэлы по стабилизации государственных финансов и повышения эффективности управления государственной собственностью

Норвежский государственный нефтяной фонд был учрежден в 1990 году. Средства в фонд поступают при условии достижения профицита государственного бюджета. Цель фонда состоит в обеспечении стабильности бюджетной системы в долгосрочном периоде. Считается, что данный фонд формировался весьма жестко и последовательно, в результате чего его размеры достигли очень значительных величин.

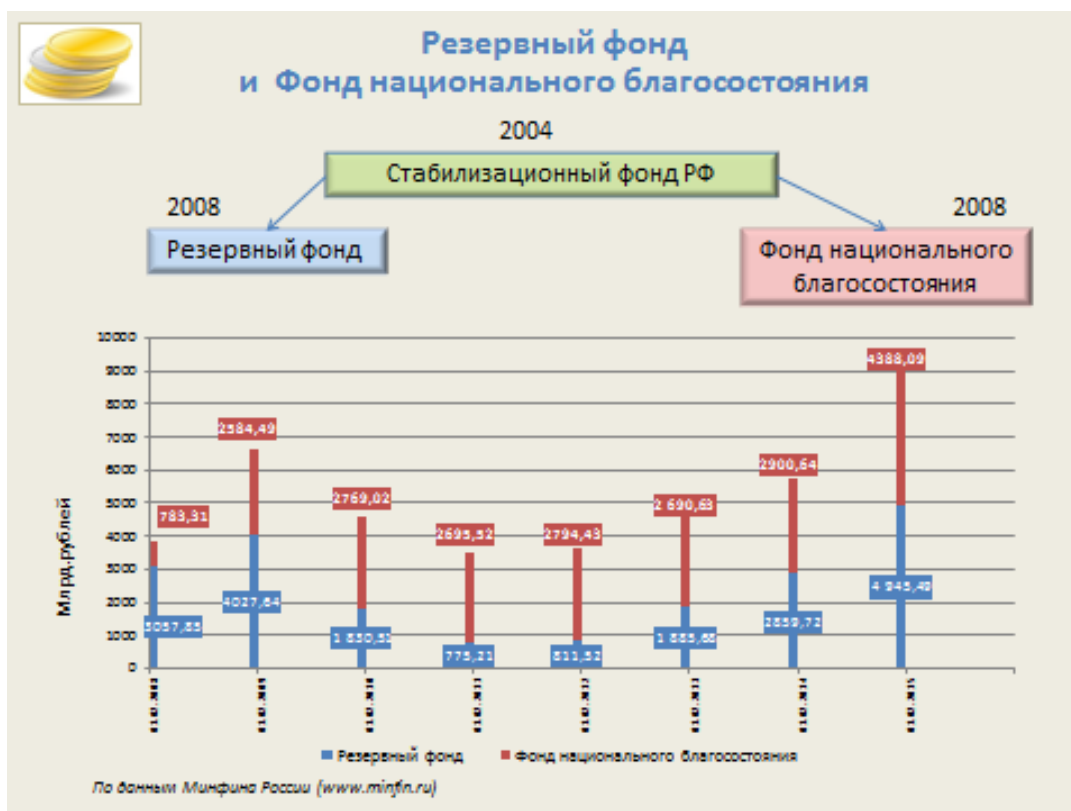
Национальный фонд Республики **Казахстан** был создан в 2000 году. Формируется он за счет превышения поступления в бюджеты средств от организаций сырьевого сектора.

В 2001 году был создан фонд в **Азербайджане**.

В **России** Стабилизационный фонд был создан в 2004 году и рассматривался как стратегический резерв страны.

В первые годы его существования средства данного фонда удалось не потратить на текущие нужды, а приумножить. И на сегодняшний день у нас в стране вместо одного фонда действуют два фонда, в которых сконцентрированы сверхдоходы от реализации нефтегазовых ресурсов страны.

2.10. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния



С 2008 года Стабилизационный фонд РФ был разделен на 2 фонда: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Регулирование их функционирования содержится в главе 13.2 «Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета» Бюджетного кодекса РФ.

Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета.

В федеральном бюджете устанавливается нормативная величина Резервного фонда в абсолютном размере, определенном исходя из 7 процентов прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема ВВП, указанного в законе о федеральном бюджете.

Резервный фонд формируется за счет:

- дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда не достигает его нормативной величины;
- доходов от управления средствами Резервного фонда.

Его средства могут направляться на погашение государственного долга и пополнение средств федерального бюджета.

Федеральный бюджет на 2016 год сформирован из расчета цены на нефть в размере 50 долл.США за баррель. При этом в случае, если фактическая цена на нефть будет достигать 50 долл.США за баррель либо превышать данное значение, появится возможность передавать суммы превышения на цели пополнения Резервного фонда.

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

Фонд национального благосостояния формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает его нормативной величины и доходов от управления средствами данного фонда.

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

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

Правительство Российской Федерации вправе до 1 января 2015 г. без внесения изменений в федеральный бюджет направлять средства Фонда на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства, сокращение заимствований и обеспечение сбалансированности федерального бюджета, в том числе с превышением общего объема расходов федерального бюджета в случае и в пределах увеличения бюджетных ассигнований федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов в целях обеспечения сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

В целях обеспечения достаточности собственных средств (капитала) Внешэкономбанка до 7 % Фонда национального благосостояния могут размещаться на депозитах во Внешэкономбанке.

В целях финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством РФ, до 10 % средств Фонда национального благосостояния могут размещаться в российских кредитных организациях, объем собственных средств (капитала) которых составляет не менее 100 миллиардов рублей, на депозитах либо в облигации данных кредитных организаций.

Для сохранения средств фондов они вкладываются в ограниченный набор активов (акций, облигаций).

Среди экономистов часто возникают дискуссии относительно целесообразности формирования такого рода фондов, о желательности либо напротив, нежелательности направления агрегированных в них средств в реальную экономику.

После введения против России международных санкций, приведших к ограничению доступности международных рынков капиталов, крупные организации обращались с предложениями «распечатать» Фонд национального благосостояния, в результате чего в законодательстве и появилась оговорка относительно возможности направления средств Фонда национального благосостояния в инфраструктурные проекты.

Нередко дискуссии среди специалистов вызывает также «цена отсечения», которая позволяет говорить о возникновении дополнительных нефтегазовых доходов. За период функционирования в России указанных фондов она претерпевала существенные колебания. В последние годы данная цена отсечения была около 90 долл.США за баррель нефти сорта URALS. Однако после снижения цен на нефть Минфин России допустил, что «цену отсечения» нужно снизить до 50 долл.США за баррель (при фактических ценах в конце 2015 года около 40 долл.США за баррель), а нефтегазовые доходы, поступающие сверх этой цены, направлять в фонды.

На начало 2015 года суммарный объем средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния превышал 9 трлн.рублей, т.е. был сопоставим с объемом федерального бюджета.

2.11. Основные направления совершенствования управления бюджетом в России



Как мы обсуждали в рамках предыдущей темы, за прошедшие 20 лет в нашей стране был пройден очень сложный путь в направлении совершенствования управления государственными и муниципальными финансами (или общественными финансами).

За 20 лет нам удалось добиться того, на что в других государствах уходит гораздо больше времени. Наши специалисты и руководители финансового блока перенимали зарубежный опыт, адаптировали его под наши российские реалии и, в конечном итоге, построили систему, которая в значительной степени учитывает особенности именно нашей страны, экономики, территориального распределения, наших подходов к управлению, нашего менталитета.

Подводя итог второй темы, давайте вспомним уже известные из первой темы и новые, вновь изученные достижения нашей страны в сфере управления финансами. К ним мы относим:

- кодификацию бюджетного законодательства в едином документе – Бюджетном кодексе РФ;
- переход к казначейской системе исполнения бюджета (обеспечивший решение проблемы нецелевого использования бюджетных средств, концентрацию средств на едином счете бюджета, повышение прозрачности и гибкости текущего управления бюджетными ресурсами и исполнения бюджета);

- проведение реформы межбюджетных отношений, позволившей конкретизировать полномочия каждого уровня государственной власти и местного самоуправления и распределить сообразно полномочиям доходы (вопрос о том, каким конкретно образом налоги распределены между федеральным, региональным и местным бюджетами, а также о передаче в региональные и местные бюджеты безвозмездных перечислений были изучены в рамках настоящей темы);

- создание условий для осуществления финансового планирования на среднесрочную перспективу по методу «скользящей трехлетки».

Теперь к этому перечню мы можем добавить такой важный шаг, как создание «подушки безопасности» на случай неблагоприятной экономической конъюнктуры – снижение мировых цен на нефтегазовые ресурсы, а именно – образование в 2004 году Стабилизационного фонда, который в 2008 году был разделен на 2 фонда: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. В настоящее время, когда кажется, что «тучные времена» прошли, наличие указанных фондов позволяет сгладить неблагоприятные последствия сложной экономической ситуации и введения в отношении Российской Федерации санкционных режимов.

Контрольные вопросы

1. Расставьте перечисленные ниже группы доходов по их значимости для формирования консолидированного бюджета РФ (1 – высшая значимость, 2 – средняя значимость, 3 – низкая значимость):

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные поступления.

2. Перечислите не менее 5 самых значимых для формирования бюджетов бюджетной системы РФ налогов и иных платежей.

3. Зачем платить налоги (отметьте ВСЕ правильные варианты):

- а) для обогащения налоговых органов;
- б) чтобы в стране стало меньше богатых;
- в) чтобы формировать доходы бюджета;
- г) чтобы создавать стимулы для развития экономики страны в приоритетных направлениях;

д) чтобы избежать тюрьмы.

4. Перечислите известные вам формы безвозмездных поступлений

5. Назовите, какая форма безвозмездных поступлений не имеет целевого назначения?

6. Отметьте, какие из перечисленных ниже субъектов РФ не получали в 2014 году дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета:

- а) Камчатский край;
- б) город Москва;
- в) Алтайский край;
- г) Московская область;
- д) Республика Татарстан;
- е) Республика Тыва.

7. В чем состоит опасность высокой зависимости экономики страны от экспорта природных ресурсов:

- а) при низких мировых ценах на природные ресурсы?
- б) при высоких мировых ценах на природные ресурсы?

Поясните смысл опасности в каждой из ситуаций

8. Укажите, в каких двух фондах в России концентрируются нефтегазовые «сверхдоходы» (отметьте ВСЕ правильные варианты):

- а) Нефтяной фонд;
- б) Фонд национального благосостояния;
- в) Фонд стабилизации доходов;
- г) Резервный фонд;
- д) Пенсионный фонд.

8. Узнайте при помощи доступных источников информации, какова текущая цена на нефть. Насколько она соответствует использованным при планировании федерального бюджета параметрам?

Литература для самостоятельной подготовки

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ от 03.08.1998 г. № 31. Ст.3823
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) // СЗ РФ от 03.08.1998 г. № 32. Ст.3824
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) // СЗ РФ от 07.08.2000 г. № 32. Ст.3340
4. Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ от 17.12.2001 г. № 51. Ст.4832
5. Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ от 05.01.2015г. № 1 (часть I). Ст.21
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» // СЗ РФ от 28.01.2008 № 4. Ст.270
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2013 г. № 699 «О проведении расчетов и перечислении средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также о признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ от 26.08.2013 г. № 34. Ст.4434
8. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (сайт www.minfin.ru)
9. Бюджетное право: Учебное пособие / Д.Л.Комягин; Под ред.А.Н.Козырин – М.: Норма, 2012
10. Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник для магистров / 3-е изд., перераб. и доп.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013
11. Кучеров И. И.Бюджетное право России: Курс лекций.—М.: АО «ЦентрЮрИнфоР», 2002
12. Финансовое право.: Учебник / Отв.ред.Н.И.Химичева.- 5-е изд., перераб.и доп. – М.: Норма, 2015
13. Финансы: Учебник / А.Г.Грязнова, Е.В.Маркина, М.Л.Седова – М.: 2012
14. Краткая информация об исполнении федерального бюджета (<http://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/index.php>)
15. Краткая информация об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации (<http://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/index.php>)
16. Краткая информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации (<http://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/index.php>)
17. Краткая информация о бюджетах государственных внебюджетных фондов (<http://www.minfin.ru/ru/statistics/outbud/index.php>)
18. Paying Taxes 2015 (исследование Всемирного банка и аудиторской компании PwC)

Лекция 3. Расходы бюджета. Программные принципы формирования бюджета.

3.1. Место государственного сектора



Теория распределения общественных благ предполагает, что потребность в некоторых благах (например, национальной обороне, охране общественного порядка, строительстве дороги, поддержке малообеспеченных слоев населения и т. п.) не может быть удовлетворена и оплачена индивидуально каждым гражданином. В этой связи данные задачи возлагаются на государственный аппарат и требуют соответствующего финансирования.

Государственный бюджет как раз и необходим для обеспечения финансирования подобных функций государства.

Масштабы бюджета зависят от того, насколько велика роль государства в экономике.

Если при СССР роль государства была всеобъемлющей, то в настоящее время в России допустимые направления вмешательства власти в экономику существенным образом ограничены.

Из бюджета должны финансироваться:

- деятельность государственных органов и органов местного самоуправления;
- государственных и муниципальных учреждений;
- осуществляться социальные выплаты.

В то же время возможность перечисления средств из бюджета коммерческим организациям (даже если это государственное унитарное предприятие), а тем более организациям частного сектора, существенным образом ограничена.

В частный сектор бюджетные средства направляются, преимущественно, в виде платы за выполненные государственный (муниципальный) заказ либо в виде субсидий на возмещение затрат.

А в каких случаях на получение бюджетных средств может претендовать гражданин? Как правило, эти выплаты связаны с социальными обязательствами государства (например, это выплата разного рода пособий, пенсий, стипендий) либо, что реже, конкурсными процедурами поощрения лучших (гранты за достижения, на реализацию проекта и т.п.). Кроме того, в рамках региональных программ поддержки предпринимательства индивидуальные предприниматели могут претендовать на разного рода формы поддержки, возмещение части уплаченных процентов по кредитам, гранты на развитие бизнеса и т.п.

3.2. Сравнение бюджета семьи, организации и страны

 Расходы семьи, организации, страны			
  			
Категория расходов	Бюджет семьи	Бюджет организации	Бюджет страны, субъекта РФ, муниципалитета
Текущие 	• Продукты питания • Коммунальные услуги • Одежда, обувь • Бытовые услуги • Оплата досуга, поездок и т.п.	• Заработная плата • Коммунальные услуги • Аренда помещения • Сырье, расходные материалы • Услуги сторонних организаций	• Заработная плата • Коммунальные услуги • Аренда помещения • Расходные материалы • Услуги сторонних организаций • Социальные выплаты населению • Субсидии организациям • Межбюджетные трансферты
Капитальные 	• Приобретение машины, дачи, квартиры	• Приобретение (строительство) недвижимости	• Приобретение (строительство, реконструкция) недвижимости
Проценты по долгу 	• Уплата процентов по кредиту	• Уплата процентов по кредиту	• Обслуживание государственного (муниципального) долга

В бюджете семьи, организации и страны можно условно выделить блоки текущих расходов и инвестиций.

В семье мы тратим расходы на такие текущие нужды, как приобретение:

- продуктов питания, одежды и обуви;
- оплату коммунальных и бытовых услуг;
- оплату дополнительного образования детей;
- оплату досуга, поездок и тп.

Долгосрочные крупные затраты могут быть связаны с крупными покупками: автомобили, недвижимое имущество.

Также в последнее время все более часто встречающимся расходом семейного бюджета становится уплата процентов по кредиту. С бытовой точки зрения, и погашение кредита – это тоже расход из семейного бюджета. Но вот с точки зрения бюджетного законодательства это – долг, учитываемый несколько иным образом.

Бюджет организации и страны во многом похожи. Из них выплачивается:

- заработная плата работникам;
- оплачиваются коммунальные услуги и при необходимости – арендная плата;
- приобретаются сырье, материалы, услуги сторонних организаций.

И организация, и страна за счет имеющихся в бюджете средств могут осуществлять строительство и реконструкцию недвижимых объектов.

В то же время состав расходов бюджета шире. Туда также входят социальные выплаты, межбюджетные трансферты, субсидии организациям.

Да и сами направления и отрасли, в которые передаются бюджетные средства, во многом определяются сложившимся функционалом государства.

3.3. Разграничение полномочий между уровнями власти и местного самоуправления



Российская Федерация – федеративное государство. Полномочия в ней распределены между федеральным, региональным и муниципальным уровнем.

Бюджетным законодательством РФ установлено, что формирование расходов бюджетов в РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными разграничением полномочий федеральных, региональных органов и органов местного самоуправления.

Сложившееся к настоящему времени разграничение полномочий сложилось в результате реализации в стране комплексной реформы межбюджетных отношений, когда была предпринята попытка максимально полно и точно разграничить задачи, которые решаются на каждом из уровней власти и, соответственно, финансируются из каждого из

уровней бюджетной системы. Правовые основы разграничения полномочий заложены в Конституции и двух федеральных законах:

- № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»;
- № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Полномочия разных уровней власти и местного самоуправления в различных отраслях конкретизированы в отраслевом законодательстве.

Рассмотрим, как некоторые важнейшие вопросы распределены между разными уровнями власти и местного самоуправления.

В ведении **Российской Федерации** находятся, в частности, такие вопросы, как:

- оборона и безопасность,
- производство ядовитых и наркотических веществ;
- государственная граница;
- внешняя политика и международные отношения, внешнеэкономические отношения РФ;
- ядерная энергетика;
- космос;
- суды, прокуратура;
- федеральные транспорт, пути сообщения,
- высшее и послевузовское образование;
- высокотехнологичная медицинская помощь;
- информация и связь;
- метеорология;
- стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени;
- геодезия и картография;
- единый рынок;
- финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование и т.п.

В целом на федеральном уровне регулируется деятельность по защите прав человека и гражданина, создается базовое правовое регулирование во всех отраслях и сферах.

В числе полномочий **субъектов РФ** можно указать такие основные, как:

- здравоохранение;
- социальная защита населения;

- среднее профессиональное образование, а также финансирование общего и дошкольного образования;

- дополнительное образование детей и взрослых;
- молодежная политика;
- опека и попечительство;
- жилье детям-сиротам;
- культура (библиотеки, музеи, филармонии);
- региональный архив;
- спорт;
- сельское хозяйство;
- региональные дороги;
- транспортное обслуживание, региональные аэропорты, речные порты;
- экология;
- территориальное планирование;
- туризм;
- ветеринарный надзор.

В числе основных вопросов местного самоуправления необходимо выделить:

- коммунальные услуги (электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведение);
- дороги местного значения;
- транспортное обслуживание;
- муниципальное жилье;
- охрана общественного порядка;
- пожарная безопасность;
- аварийно-спасательные службы;
- дошкольное, общее образование;
- культура (библиотеки, дома культуры), досуг жителей;
- муниципальный архив;
- физкультура;
- кладбища;
- вывоз мусора (ТБО);
- благоустройство (освещение, озеленение и т.п.);
- лесной, экологический контроль;
- размещение рекламы;
- присвоение адресов;

Как можно заметить, на муниципальном уровне больше всего полномочий, которые могут быть важными для нас, как для граждан. Это и образование, и досуг, и жилье, и коммунальные услуги, и транспортные перевозки и т.п. На региональном уровне тоже встречаются полномочия, которые интересны нам как жителям — это те же образование, здравоохранение, социальная защита населения, культура.

На федеральном уровне во многом сконцентрированы значимые затратные задачи, которые, тем не менее нам, как жителям, интересны в несколько меньшей степени.

Зная, за каким уровнем власти закреплено то или иное полномочие, нам становится понятно, куда обращаться для того, чтобы решить нашу проблему.

Постарайтесь подумать и выбрать, к органам какого уровня (федеральным, региональным, муниципальным) следует обратиться по вопросам:

- получения услуг здравоохранения;
- обучения в ВУЗе;
- благоустройства территории;
- ремонта дорог.

3.4. Москва – особые полномочия города федерального значения



Общие подходы к разграничению полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления не распространяются на города федерального значения: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь.

Подобный подход связан с особенностями организации городского хозяйства, когда значительный пласт вопросов местного самоуправления, например, связанный с организацией коммунального хозяйства, дорог, общественного транспорта, равно как функционированием отрасли образования, невозможно распределить между разными муниципалитетами. Напротив, данные задачи требуется объединить в одних руках.

В городе Москве выделяются следующие типы муниципальных образований:

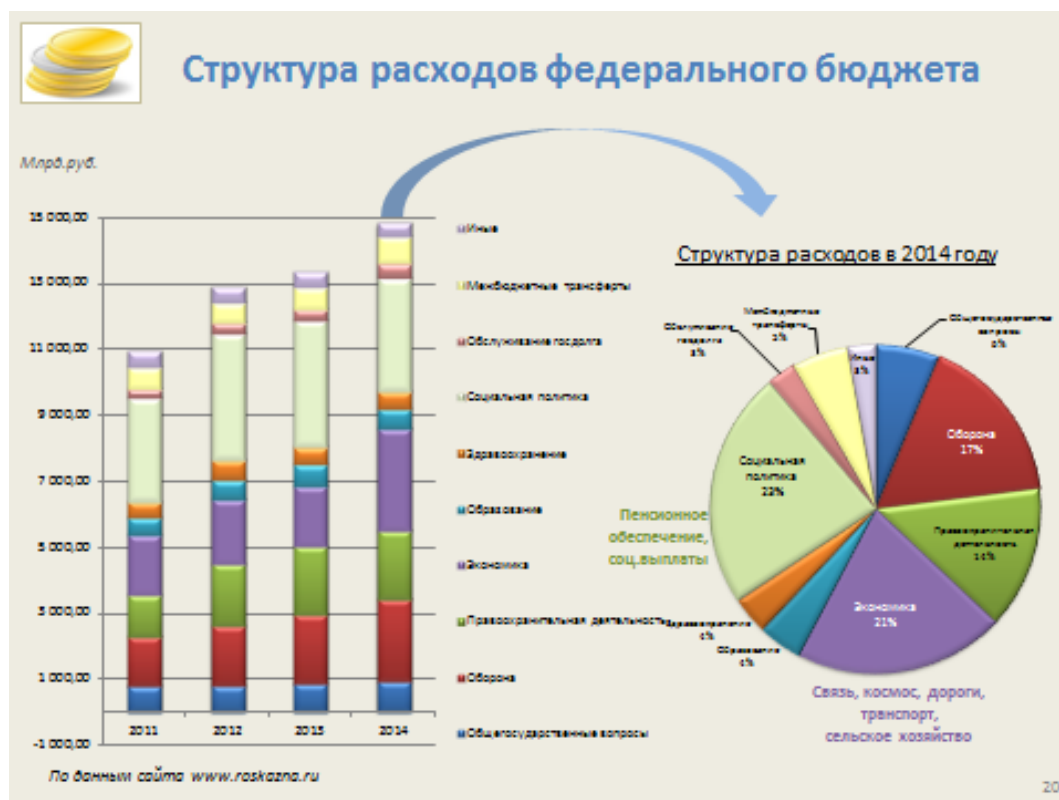
- внутригородские образования (на территории т.н. «старой Москвы»);
- муниципальные районы и городские округа (на территории «Новой Москвы»).

Полномочия внутригородских муниципальных образований существенно уже меньше, чем у обычных муниципалитетов.

Обычно с вопросами о благоустройстве дворовых территорий, ремонте дороги рядом с домом обращаются в органы местного самоуправления. А если мы с вами проживаем в городе Москве, где полномочия органов государственной власти более широкие, то для решения подобных вопросов необходимо обращение в соответствующие органы государственной власти города Москвы.

Обращение на более высокие уровни (к Президенту РФ или в Правительство РФ) в данном случае вряд ли поможет и при этом приведет к затягиванию рассмотрения интересующего нас вопроса.

3.5. Структура расходов федерального бюджета



Федеральный бюджет можно признать социальным бюджетом. В нем на протяжении последних лет превалируют расходы социального характера. Например, в 2014 году они составили почти треть расходов федерального бюджета. Больше половины расходов на социальную политику составляют расходы на пенсионное обеспечение. Это при том, что в России выплаты пенсий осуществляются из Пенсионного фонда, являющегося государственным внебюджетным фондом.

Также в федеральном бюджете заметную долю составляют расходы на национальную экономику, оборону и правоохранительную деятельность. В условиях кризиса особенно заметны расходы на экономику, в 2014 году они выросли в абсолютном и относительном выражении. В рамках данного раздела финансируется дорожное строительство, транспорт, сельское хозяйство, освоение космоса, связь и т.п.

При нормальном состоянии экономики расходы бюджета из года в год демонстрируют тенденцию к некоторому увеличению. Это имеет место и в наблюдаемом периоде: с 2012 по 2014 год расходы бюджета постепенно увеличиваются.

3.6. Классификация расходов бюджетов



Для точного описания и учета направлений расходов используется бюджетная классификация. Особая классификация применяется также для доходов и источников финансирования дефицита бюджета.

В классификации расходов используют цифровые коды, позволяющие затем просто автоматизировать процесс учета в рамках соответствующих программных комплексов. Всего расход кодируется 20-ю цифрами, включающими код:

- главного распорядителя бюджетных средств;
- раздела (отраслевое направление расходов);
- подраздела (детализация отраслевого направления расходов);
- целевой статьи (привязка к программе, в рамках реализации которой осуществляется расход);
- вида расходов;
- классификации операций сектору государственного управления (отражает экономическую сущность расхода: выплата заработной платы, приобретение услуг связи, транспортных, коммунальных, закупка питания и т.п.).

В настоящее время выделяют 14 разделов, в том числе:

01 – общегосударственные вопросы

- 02 – национальная оборона
- 03 – национальная безопасность и правоохранительная деятельность
- 04 – национальная экономика
- 05 – жилищно-коммунальное хозяйство
- 06 – охрана окружающей среды
- 07 – образование
- 08 – культура, кинематография
- 09 - здравоохранение
- 10 – социальная политика
- 11 – физическая культура и спорт
- 12 – средства массовой информации
- 13 – обслуживание государственного и муниципального долга
- 14 – межбюджетные трансферты общего характера

Данный состав разделов применяется с 2011 года. А за прошедшие 20 лет классификация была изменена несколько раз.

Для каждого раздела классификации расходов определен состав подразделов.

Например, в составе раздела «Образование» выделены подразделы:

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

Специалисты, работающие в финансовой сфере, знают многие коды классификации наизусть и достаточно легко применяют их в своей работе.

В законах о бюджете, а также в отчетности об исполнении бюджета данные о расходах приводятся по кодам бюджетной классификации. Для простоты понимания цифровой код обычно сопровождается словесным названием соответствующего кода, поэтому даже неспециалист может разобраться, что же именно профинансировано из бюджета.

3.7. Программно-целевое бюджетирование



В мире программно-целевое бюджетирование (или бюджетирование, ориентированное на результат) стало набирать популярность с 60-х годов прошлого века.

Основной его смысл в том, что бюджетные средства должны предоставляться для достижения каких-то вполне определенных результатов, а не просто для обеспечения текущей деятельности того или иного министерства или учреждения. Из числа стран, наиболее активно продвигавшихся в этом направлении, можно выделить, в частности, США, Великобританию, Новую Зеландию.

Когда в России, благодаря переходу к казначейскому исполнению бюджета, удалось в полной мере справиться с проблемой нецелевого использования средств и низкой финансовой дисциплины, вопрос целеполагания при расходовании бюджетных средств также вышел на первое место.

В нашей стране программно-целевое бюджетирование начали внедрять с 2003 года. Последовательно вводились разные форматы документов (доклады о результатах и основных направлениях деятельности, разного рода целевые программы). В данных документах для конкретных сумм расходов устанавливались показатели, позволяющие ответить на вопрос, какие социально-экономические эффекты будут получены за счет данных средств, например:

- для финансирования поликлиник - скольким гражданам будет предоставлена своевременная и качественная медицинская помощь и благодаря этому, как снизится смертность в стране;

- для финансирования дорожного строительства и ремонта - сколько километров дороги будет отремонтировано и насколько благодаря этому сократится число дорожно-транспортных происшествий;

- сколько дорог в населенном пункте будет освещено и насколько благодаря этому снизится преступность и т.п.

Необходимо заметить, что в приведенных примерах используется 2 категории показателей:

- показатели «непосредственного результата», отражающие количество приобретаемых товаров, работ, услуг; как правило, такие параметры и раньше использовались при расчете требуемых сумм расходов;

- показатели «конечного результата», т.е. оценка глобальных социальных последствий от тех или иных действий.

Не существует никаких справочников, где бы чиновники могли подсмотреть, какие «конечные результаты» правильно ожидать от тех или иных расходов. Им приходится самостоятельно формулировать ожидаемые результаты и доказывать сначала финансовому органу, а затем депутатскому корпусу, что такие результаты могут быть достигнуты и бюджетные средства необходимо предоставить.

На сегодняшний день (а с момента первых шагов по переходу к программно-целевому бюджетированию в России прошло более 10 лет) можно считать, что реформы увенчались определенным успехом. Теперь все бюджеты: и федеральный, и региональные, и местные у нас являются программными. Т.е. все бюджетные расходы сгруппированы по целевым программам, в которых выделены мероприятия с показателями.

Обычно программы выделяются по отраслевому признаку либо в зависимости от того, какую проблему предстоит решить.

Как уже было рассмотрено ранее, процесс составления проекта бюджета заключается в балансировании интересов разных органов власти, каждый из которых защищает свою отрасль, а также балансировании требуемых объемов расходов и доступных объемов поступлений в бюджеты.

Переход к программно-целевому бюджетированию привел к тому, что органы власти, объясняя свои потребности в бюджетных ресурсах, стали оперировать показателями ожидаемых результатов.

После того, как бюджетные средства потрачены, а финансовый год закончен, требуется составлять отчетность о том, какие из запланированных показателей удалось достигнуть, а если нет, то почему, что помешало.

3.8. «Идеальная» система целеполагания



При оптимальной организации системы целеполагания во главе угла должна стоять стратегия социально-экономического развития соответствующего публично-правового образования и стратегии развития отраслей (в случае их утверждения).

На основе данных документов должны разрабатываться целевые программы.

Целевые программы, как правило, имеют количественно измеряемые цели, задачи. В структуре целевых программ выделяют подпрограммы, направленные на решение отдельных задач. В подпрограммах выделяются отдельные мероприятия (конкретные шаги, действия, в том числе связанные с предоставлением бюджетных средств). Как правило, для каждого мероприятия может быть установлен показатель, сумма расходов необходимых для его реализации, указаны ответственные исполнители.

Из целевых программ должно проистекать взаимодействие на принципах ориентации на результат в отношении учреждений, получающих бюджетное финансирование. Показатели работы учреждений, коррелирующие с целевыми программами, должны устанавливаться в государственных (муниципальных) заданиях,

утверждаемых для каждого учреждения. Государственное (муниципальное) задание – это своего рода план деятельности учреждения, в котором устанавливаются количественные и качественные показатели его деятельности.

На основании показателей работы учреждений возможно разрабатывать и устанавливать показатели для руководителей и специалистов учреждений.

В состав государственных программ, разработанных на федеральном уровне, входят на сегодняшний день следующие программы:

1. Развитие здравоохранения
2. Развитие образования
3. Социальная поддержка граждан
4. Доступная среда
5. Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации
6. Развитие пенсионной системы
7. Содействие занятости населения
8. Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности
9. Противодействие незаконному обороту наркотиков
10. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах
11. Развитие культуры и туризма
12. Охрана окружающей природной среды
13. Развитие физической культуры и спорта
14. Развитие науки и технологий
15. Экономическое развитие и инновационная экономика
16. Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности
17. Развитие оборонно-промышленного комплекса
18. Развитие авиационной промышленности
19. Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений
20. Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности
21. Развитие фармацевтической и медицинской промышленности
22. Космическая деятельность России
23. Развитие атомного энергопромышленного комплекса
24. Информационное общество
25. Развитие транспортной системы

26. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

27. Развитие рыбохозяйственного комплекса

28. Развитие внешнеэкономической деятельности

29. Воспроизводство и использование природных ресурсов

30. Развитие лесного хозяйства

31. Энергоэффективность и развитие энергетики

32. Обеспечение обороноспособности страны

33. Обеспечение государственной безопасности

34. Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона

35. Развитие Северо-Кавказского федерального округа

36. Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами

37. Социально-экономическое развитие Калининградской области

38. Социально-экономическое развитие Арктической зоны

39. Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа

40. Управление федеральным имуществом

41. Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков

42. Внешнеполитическая деятельность

43. Юстиция.

Тексты данных программ доступны в открытых источниках, например, на сайтах соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Рассмотрим отдельные примеры целевых программ

Например, **государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»** имеет своими целями:

- повысить доступность жилья и качество жилищного обеспечения населения;
- повысить качество и надежность предоставления жилищно-коммунальных услуг населению.

В число задач данной государственной программы входят:

- вовлечение в оборот земельных участков в целях жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса;
- реализация программы «Жилье для российской семьи»;

- содействие внедрению новых современных, энергоэффективных и ресурсосберегающих технологий в жилищное строительство и производство строительных материалов, используемых в жилищном строительстве;
- развитие механизмов кредитования жилищного строительства и строительства коммунальной инфраструктуры;
- повышение доступности ипотечных жилищных кредитов для населения;
- содействие формированию рынка арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода;
- выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством; предоставление государственной поддержки на приобретение жилья молодым семьям;
- повышение эффективности, качества и надежности поставки коммунальных ресурсов, в том числе путем привлечения долгосрочных частных инвестиций;
- обеспечение населения питьевой водой, соответствующей требованиям безопасности и безвредности, установленным санитарно-эпидемиологическими правилами.

Ожидаемыми результатами реализации рассматриваемой программы являются:

- достижение средней обеспеченности общей площадью жилья на уровне 25 - 27 кв. метров на человека - в 2015 году и 28 - 35 кв. метров - в 2020 году;
- достижение уровня расселения в жилых помещениях, при котором среднее количество комнат в фактически занятых жилых помещениях будет соответствовать среднему количеству лиц, проживающих в таких помещениях;
- формирование рынка арендного жилищного фонда и развитие некоммерческого арендного жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода;
- снижение средней стоимости 1 кв. метра жилья на первичном рынке на 20 % к 2018 году;
- увеличение доли граждан, имеющих возможность с помощью собственных и заемных средств приобрести или снять необходимое жилье на рынке, построить индивидуальное жилье;
- создание к 2018 году для граждан России возможности улучшения жилищных условий не реже одного раза в 15 лет;
- достижение уровня соответствия жилищного фонда современным условиям энергоэффективности, экологическим требованиям, а также потребностям отдельных групп граждан (многодетные семьи, пожилые люди, инвалиды и др.);

- повышение удовлетворенности населения Российской Федерации уровнем жилищно-коммунального обслуживания;

- снижение уровня потерь при производстве, транспортировке и распределении коммунальных ресурсов до уровня стандартов Европейского союза.

Кроме того, в программе установлен значительный набор целевых показателей со значениями в разбивке по годам. Приведем в пример некоторые из них:

- обеспечение объема ввода жилья в 2015 году - 76 млн. кв. метров, в 2017 году - 93 млн. кв. метров, в 2020 году - 100 млн. кв. метров;

- доля обеспеченных доступным и комфортным жильем семей в общем количестве семей, желающих улучшить свои жилищные условия, в 2015 году - 22,5 процента, в 2017 году - 37 процентов, в 2020 году - 60 процентов;

- количество разработанных комплектов проектной документации малоэтажных жилых домов с применением энергоэффективных и экологически чистых технологий и материалов - не менее 70 единиц нарастающим итогом к 2016 году;

- коэффициент доступности жилья (соотношение средней рыночной стоимости стандартной квартиры общей площадью 54 кв. метра и среднего годового совокупного денежного дохода семьи, состоящей из 3 человек) - 2,5 года в 2015 году, 2,1 года в 2017 году, 1,8 года в 2020 году;

- доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств - до 30 процентов в 2015 году, до 40 процентов в 2018 году, до 50 процентов в 2020 году;

- количество предоставленных ипотечных жилищных кредитов - 871 тыс. кредитов в 2015 году, 946 тыс. кредитов в 2018 году, 1053 тыс. кредитов в 2020 году;

- превышение среднего уровня процентной ставки по ипотечному жилищному кредиту (в рублях) над индексом потребительских цен в 2015 году до уровня не более 3,8 процентных пункта, к 2018 году - до уровня не более 2,2 процентных пункта, к 2020 году - до уровня не более 2,2 процентных пункта;

- доля общей площади капитально отремонтированных многоквартирных домов в общей площади многоквартирных домов, построенных до 2000 года (в т.ч. 2015 год - 3,6 %; 2017 год - 6,2 %; 2020 год - 11,6 %);

- доля заемных средств в общем объеме капитальных вложений в системы тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод - 16,5 процента в 2015 году, 30 процентов - в 2017 году, сохранение значения указанного показателя к 2020 году на уровне 30 процентов.

В рамках рассмотренной государственной программы предусмотрено реализовывать, в том числе:

- подпрограмму «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан России» (в числе мероприятий – переселение граждан из аварийного жилья; обеспечение жильем категорий, установленных законодательством; создание условий для развития рынка доступного жилья, развития жилищного строительства; формирование механизмов долгосрочного финансирования ипотечного жилищного кредитования АО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»; содействие проведению капитального ремонта многоквартирных домов; внедрение новых энергоэффективных и ресурсосберегающих технологий в жилищном строительстве и т.п.);
- подпрограмму «Создание условий для обеспечения качественными услугами ЖКХ граждан России» (в числе мероприятий, например, такие, как содействие проведению капитального ремонта многоквартирных домов; повышение качества услуг и финансовой устойчивости предприятий жилищно-коммунального хозяйства, стимулирование рационального потребления коммунальных услуг населением, подготовка коммунальной инфраструктуры к проведению Чемпионата мира по футболу в 2018 году и др.);
- федеральную целевую программу «Чистая вода» и др.

В городе Москве также составляются и реализуются государственные программы.

В числе государственных программ города Москвы, представленных на портале www.budget.mos.ru, можно указать следующие:

1. Развитие транспортной системы (цель - обеспечение комфортных условий жизнедеятельности населения города Москвы путем развития устойчиво функционирующей, безопасной, привлекательной и удобной для всех групп населения транспортной системы как части Московского транспортного узла).
2. Столичное здравоохранение (цель - улучшение здоровья населения города Москвы на основе повышения качества и улучшения доступности медицинской помощи, приведения ее объемов и структуры в соответствие с заболеваемостью и потребностями населения, современными достижениями медицинской науки, повышения качества окружающей среды).
3. Столичное образование (цель - создание средствами образования условий для формирования личной успешности жителей города Москвы).

4. Социальная поддержка жителей города Москвы (цель - повышение уровня и качества жизни граждан, нуждающихся в социальной поддержке, сокращение бедности за счет развития адресных форм социальной защиты населения).

5. Жилище. Цели:

- создание взаимоувязанной по задачам и ресурсам системы улучшения жилищных условий для жителей города Москвы с учетом их потребностей, имущественной обеспеченности и имеющихся государственных обязательств;

- повышение комфортности и безопасности условий проживания в городе Москве, улучшение качества жилищного фонда, развитие системы управления жилищным фондом в городе Москве;

- ежегодное предоставление москвичам, состоящим на жилищном учете, жилых помещений и социальных выплат на приобретение жилых помещений в объемах, исключающих рост количества семей, состоящих на жилищном учете в городе Москве).

6. Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры и энергосбережение (цели: гарантированное обеспечение к 2018 году потребителей города Москвы необходимым набором коммунальных услуг нормативного качества при надежной и эффективной работе коммунальной инфраструктуры города Москвы; снижение энергоёмкости ВРП).

7. Культура Москвы. Цели:

- создать инструменты эффективного взаимодействия всех участников культурной жизни города Москвы;

- обеспечить развитие современной культурной жизни города Москвы исходя из повседневных культурных практик и запросов горожан в данной сфере;

- провести комплексную модернизацию учреждений культуры города Москвы для повышения эффективности их работы, а также качества и доступности предоставляемых услуг.

8. Спорт Москвы. Цели:

- увеличение числа жителей города Москвы, занимающихся физической культурой и спортом;

- достижение московскими спортсменами наивысших спортивных результатов.

9. Открытое правительство. Цели:

- обеспечение приоритета интересов граждан при предоставлении государственных услуг, в том числе по экстерриториальному и вневедомственному принципу;

- оптимизация и повышение качества предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций;

- повышение доли государственных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам, в электронной форме;
- обеспечение стабильности и устойчивости бюджетной системы города Москвы в долгосрочной перспективе;
- повышение качества, доступности и эффективности предоставления государственных услуг населению, финансирование оказания (выполнения) которых осуществляется за счет бюджета города Москвы;
- повышение эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти города Москвы путем интеграции элементов стратегического планирования в систему городского управления;
- развитие кадрового потенциала государственной гражданской службы города Москвы;
- внедрение современных механизмов открытости и подотчетности жителям города Москвы органов исполнительной власти города Москвы и органов местного самоуправления в городе Москве, а также механизмов учета мнений, потребностей и предпочтений жителей города Москвы при принятии управленческих решений органами исполнительной власти города Москвы и органами местного самоуправления в городе Москве.

10. Информационный город. Цели:

- повышение качества жизни населения города Москвы за счет широкомасштабного использования информационно-коммуникационных технологий в социальной сфере, в сфере обеспечения комплексной безопасности города Москвы, во всех сферах управления городским хозяйством, а также в повседневной жизни граждан.
- повышение эффективности и прозрачности городского управления.

11. Развитие индустрии отдыха и туризма. Цели:

- создание инфраструктуры высокого уровня комфортности городской среды для организации отдыха и туризма в городе Москве;
- устойчивое развитие парков, повышение их социальной, экологической, архитектурно-ландшафтной значимости, создание максимально благоприятных условий для саморазвития подрастающего поколения, предоставления полного спектра услуг;
- развитие инфраструктуры территорий музеев-усад и музеев-заповедников в части улучшения качества и количества услуг, оказываемых населению: общественное питание, распространение сувенирной и книжной продукции, печатных изданий, развитие активного семейного и оздоровительного отдыха на территориях парков и музеев;

- повышение уровня благоустройства озелененных территорий города Москвы I и II категорий;
- приспособление парков, парковых зон, скверов и бульваров к организации отдыха и досуга населения;
- повышение заинтересованности инвесторов в развитии индустрии отдыха в парках, парковых зонах, скверах и бульварах;
- улучшение качественного состояния поверхностных вод города для обеспечения отдыха населения;
- создание условий организации современного и комфортного отдыха населения города Москвы по месту жительства;
- создание благоприятных условий для посещения города Москвы российскими и иностранными гражданами с туристскими целями, повышение конкурентоспособности туристско-гостиничного комплекса города Москвы;
- создание необходимой инфраструктуры для обеспечения отдыха на природных и озелененных территориях города Москвы;
- развитие системы экологического образования и просвещения населения;
- поддержание особо охраняемых территорий в надлежащем состоянии;
- развитие гостиничной отрасли и увеличение мест временного пребывания в городе Москве.

12. Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы (цель - обеспечение устойчивого экономического роста и притока инвестиций в город Москву).

13. Градостроительная политика (цель - формирование благоприятной городской среды жизнедеятельности)

14. Безопасный город.

Цель - комплексное обеспечение безопасности населения и объектов на территории города Москвы, в том числе:

- снижение уровня преступности до среднего показателя по Центральному федеральному округу;
- снижение рисков чрезвычайных ситуаций, повышение защиты населения и территорий города Москвы от угроз природного и техно-генного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;
- повышение готовности органов исполнительной власти города Москвы по вопросам мобилизационной подготовки экономики;
- минимизация нарушений миграционного законодательства.

3.9. Основные направления совершенствования управления бюджетом в России



Как обсуждалось в рамках предыдущих тем, за прошедшие 20 лет в нашей стране был пройден очень сложный путь по направлению совершенствования управления государственными и муниципальными финансами (общественными финансами).

За 20 лет нам удалось добиться того, на что в других государствах уходит гораздо больше времени. Наши специалисты и руководители финансового блока перенимали зарубежный опыт, адаптировали его под наши российские реалии и, в конечном итоге, построили систему, которая в значительной степени учитывает особенности именно нашей страны, экономики, наших подходов к управлению, нашего менталитета.

Подводя итог третьей темы, давайте вспомним уже известные из предыдущих тем и новые, вновь изученные, достижения нашей страны в сфере управления финансами. К ним мы относим:

- кодификацию бюджетного законодательства в едином документе – Бюджетном кодексе РФ;
- переход к казначейской системе исполнения бюджета (обеспечивший решение проблемы нецелевого использования бюджетных средств, концентрацию средств на едином счете бюджета, повышение прозрачности и гибкости текущего управления бюджетными ресурсами и исполнения бюджета);
- проведение реформы межбюджетных отношений, позволившей конкретизировать полномочия каждого уровня государственной власти и местного самоуправления и

распределить сообразно полномочиям доходы (вопрос о том, каким конкретно образом налоги распределены между федеральным, региональным и местным бюджетами, а также о передаче в региональные и местные бюджеты безвозмездных перечислений были изучены в рамках настоящей темы);

- создание условий для осуществления финансового планирования на среднесрочную перспективу по методу «скользящей трехлетки»;

- создание «подушки безопасности» на случай неблагоприятной экономической конъюнктуры, а именно – образование в 2004 году Стабилизационного фонда, который в 2008 году был разделен на два фонда: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

В числе новых «завоеваний» следует упомянуть переход на составление программных бюджетов. Теперь расходы всех бюджетов (и федерального, и региональных, и местных) «привязаны» к тем или иным программам, обусловлены необходимостью достижения целевых показателей деятельности. В условиях ограниченности финансовых ресурсов увязка расходов с определенными параметрами деятельности, направление средств на наиболее значимые и результативные направления, позволяет сделать расходование средств более обоснованным, выбрать направления и задачи, которые наилучшим образом соответствуют стратегии развития страны и дадут в перспективе наибольшую отдачу.

Контрольные вопросы

1. На какие выплаты из бюджетов и государственных внебюджетных фондов может претендовать гражданин РФ (отметьте ВСЕ правильные варианты):

- а) социальные пособия;
- б) выплату заработной платы, если гражданин является работником государственных органов;
- в) оплату поездки на отдых за рубеж;
- г) выплату заработной платы, если он является работником частной (негосударственной) организации или индивидуальным предпринимателем;
- д) выплату пенсии;
- е) компенсацию расходов на покупку дорогостоящего автомобиля.

2. На какие выплаты из бюджета может рассчитывать частная (негосударственная) организация (отметьте ВСЕ правильные варианты)

- а) на оплату поставленных этой организацией товаров, выполненных работ, оказанных услуг для государственных нужд;
- б) на регулярную помощь из бюджета в связи с падением курса рубля;
- в) на получение субсидий на возмещение отдельных затрат;
- г) ни на какие из вышеперечисленных.

3. Назовите 5 направлений расходов, которые в 2014 году занимали в расходах федерального бюджета наиболее значимое место

4. Что подлежит финансированию из бюджета города Москвы:

- а) охрана государственной границы;
- б) общественный транспорт;
- в) социальные выплаты.

5. Найдите в открытых источниках (например, на портале «Открытый бюджет города Москвы» www.budget.mos.ru) информацию структуре расходов бюджета города Москвы по основным отраслям (разделам). Выпишите ее.

6. Программный бюджет - это:

- а) бюджет, который составлен специальной программой, без участия людей;
- б) бюджет, в котором все средства распределены между целевыми программами, для них установлены показатели расходования;
- в) это программа-вирус;
- г) это план работы министерства финансов.

7. Найдите в открытых источниках (например, на портале «Открытый бюджет города Москвы» www.budget.mos.ru) одну государственную программу города Москвы. Выпишите ее цели, объемы финансирования программы из разных источников, состав подпрограмм.

Литература для самостоятельной подготовки

1. Конституция Российской Федерации // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на Официальном портале

- правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014; СЗ РФ от 04.08.2014 г. № 31. Ст.4398
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ от 03.08.1998 г. № 31. Ст.3823
 3. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ от 18.10.1999 г. № 42. Ст.5005
 4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ от 06.10.2003 г. № 40. Ст.3822
 5. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ от 08.04.2013 г. № 14. Ст.1652
 6. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. // СЗ РФ от 31.05.2004 г. № 22. Ст.2180
 7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р (с Перечнем государственных программ Российской Федерации)
 8. Бюджетное право: Учебное пособие / Д.Л.Комягин; Под ред.А.Н.Козырин – М.: Норма, 2012
 9. Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник для магистров / 3-е изд., перераб. и доп.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013
 10. Кучеров И. И.Бюджетное право России: Курс лекций.—М.: АО «ЦентрЮрИнфоР», 2002
 11. Финансовое право.: Учебник / Отв.ред.Н.И.Химичева.- 5-е изд., перераб.и доп. – М.: Норма, 2015
 12. Финансы: Учебник / А.Г.Грязнова, Е.В.Маркина, М.Л.Седова – М.: 2012
 13. Краткая информация об исполнении федерального бюджета (<http://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/index.php>)
 14. Краткая информация об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации (<http://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/index.php>)
 15. Краткая информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации (<http://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/index.php>)
 16. Краткая информация о бюджетах государственных внебюджетных фондов (<http://www.minfin.ru/ru/statistics/outbud/index.php>)

Лекция 4. Дефицит бюджета. Государственный (муниципальный) долг

4.1. Дефицит бюджета



Понятия дефицита и профицита бюджета

ДЕФИЦИТ – превышение расходов бюджета над доходами, нехватка средств

ДЕФИЦИТ	ДОХОДЫ
РАСХОДЫ	

ПРОФИЦИТ – превышение доходов бюджета над расходами, избыток средств

ДОХОДЫ	
ПРОФИЦИТ	РАСХОДЫ

Размер дефицита бюджета утверждается законом о бюджете

 **Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов»**
Статья 1. Основные характеристики федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов

- 1) утвердить основные характеристики федерального бюджета на 2015 год, определенные исходя из прогнозируемого объема ВВП в размере 73 119,0 млрд. рублей и уровня инфляции, не превышающего 12,2 %;
- 2) прогнозируемый общий объем доходов в сумме 12 539 736 530,8 тыс. рублей;
- 3) общий объем расходов в сумме 15 215 044 543,1 тыс. рублей;
- 4) нормативную величину Резервного фонда в сумме 5 118 330 000,0 тыс. рублей;
- 5) верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2016 года в сумме 8 119 869 325,1 тыс. рублей;
- 6) верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации на 1 января 2016 года в сумме 52,6 млрд. долларов США, или 45,7 млрд. евро;
- 6) дефицит федерального бюджета в сумме 2 675 308 012,3 тыс. рублей.

На практике маловероятным будет явление точного, до рубля, совпадения доходов и расходов бюджета. Это утверждение справедливо для любого бюджета: личного, семьи, организации, страны. Хотя бы небольшие отклонения (в личном и семейном бюджете чаще – хотя бы не значительные, но остатки средств) будут иметь место в большинстве случаев.

Отклонения доходов от расходов бюджетов публично-правовых образований носит названия «дефицит» или «профицит», в зависимости от того, чего больше, доходов или расходов.

Если расходы больше доходов, значит, бюджет дефицитный.

Если наоборот, доходы выше расходов, имеет место профицит – явление, обратное дефициту бюджета. Т.е. у страны появляется некий запас средств на будущее.

В Российской Федерации тематике дефицитности бюджетов уделяют большое внимание. Размер дефицита бюджета утверждается в первых статьях законов о бюджете, принимаемых на федеральном, региональном уровне, и решений о местных бюджетах.

Например, в ст.1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2015 и 2016 годов» в числе основных характеристик федерального бюджета установлен объем дефицита бюджета в сумме 2,68 трлн.рублей. Он определен как разница между прогнозируемыми объемами доходов и расходов, указанными в предшествующих абзацах рассматриваемой статьи (доходы – 12,54 трлн.рублей, расходы – 15,22 трлн.рублей). Его явное указание в первой статье, при наличии в соседних абзацах информации о значениях уменьшаемого и вычитаемого (доходов и расходов) упрощает восприятие документа специалистами и спасает их от необходимости самим производить данный расчет.

Необходимо заметить, что в законе бюджете сумма дефицита указывается без знака «минус», по модулю значения. Если бы бюджет был запланирован с профицитом, в законе было бы записано «профицит федерального бюджета в сумме ... рублей».

В недалеком прошлом в России возникали проблемы со сбором доходов бюджетов. Дефицит бюджета и объем государственного долга были весьма значительны, что создавало серьезные финансовые риски для государства.

Сейчас, благодаря предпринятым усилиям, ситуация нормализовалась. Финансовые власти страны делают все возможное, чтобы удерживать дефицит бюджета на приемлемом (не рискованном) уровне и предотвратить потенциальные проблемы в дальнейшем (например, путем агрегирования части доходов бюджета от нефтегазовой отрасли в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния).

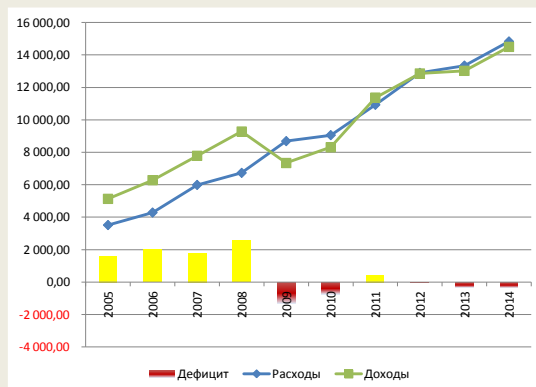
В рамках данной темы мы рассмотрим фактическое состояние дел в данной сфере и узнаем, какие усилия прилагаются властями для того, чтобы ситуация с уровнем дефицита бюджета поддерживалась на приемлемом уровне.

4.2. Дефицит федерального бюджета



Размеры дефицита федерального бюджета

Доходы, расходы и дефицит
федерального бюджета, млрд.руб.



По данным www.roskazna.ru

42

Определим, каков на практике размер отклонения расходов от доходов применительно к федеральному бюджету.

На диаграмме представлено фактическое состояние дел с дефицитом федерального бюджета за период с 2005 по 2014 годы.

Половину наблюдаемого периода имел место профицит бюджета, т.е. фактические доходы федерального бюджета превышали расходы.

Четыре последовательных профицитных для федерального бюджета года – с 2005 по 2008 включительно.

В 2009 и 2010 годы (это период возникновения кризисных явлений в экономики) федеральный бюджет исполнялся с дефицитом, причем незначительным.

Затем, в 2011 году, на смену дефициту вновь пришел незначительный профицит.

В последующие годы (2012, 2013, 2014) федеральный бюджет исполнялся с небольшим дефицитом. На диаграмме кажется, что доходы и расходы практически совпадают. В действительности это не совсем так. Например, в 2013 и 2014 годах дефицит федерального бюджета составлял немногим более 300 млрд.рублей.

Бюджет города Москвы исполняется также с незначительным дефицитом.

4.3. Временные кассовые разрывы на примере города Москвы



Бюджет города Москвы в 2014 году также был исполнен с незначительным дефицитом.

На примере города Москвы интересно рассмотреть достаточно интересный практический вопрос о неравномерности поступления расходов и осуществлении расходов в течение финансового года

Доходы в бюджет в течение года поступают неравномерно, т.к. разные налоги уплачиваются в разные сроки (ежемесячно, ежеквартально, ежегодно).

В течение года может меняться налогооблагаемая база, например, по налогу на доходы физических лиц, изменяться суммы отчисления по налогу на добавленную стоимость и т.п.

Расходы также осуществляются неравномерно, при этом их размер обусловлен некоторыми сложившимися на практике закономерностями, например:

- в январе обычно доходов поступает меньше, чем в другие месяцы, а осуществлять расходы из бюджета, тем не менее, требуется;

- в начале лета расходы немного увеличиваются в связи с массовыми отпусками и необходимостью выплаты отпускных;
- осенью возникает потребность подготовки к отопительному сезону;
- в декабре наступают сроки исполнения по многим контрактам на поставки товаров, работ, услуги, и возникает необходимость расплачиваться с поставщиками; кроме того, в конце года выплачиваются основные премии – в результате расходы в декабре существенно увеличиваются по сравнению со среднемесячными расходами в течение года и т.п.

На примере исполнения бюджета города Москвы в 2014 году (представлено на слайде) хорошо видно, что минимальные суммы доходов поступили в бюджет в январе и в ноябре; а наибольшие – в марте, в апреле, июле, октябре и декабре. Пики расходов, наоборот, пришлись на апрель, октябрь и, особенно, на декабрь.

Вследствие несовпадения сроков и объемов поступления доходов и осуществления расходов может возникать временная нехватка доходов для покрытия расходов, например, в пределах одного месяца.

Такое явление называют временный кассовый разрыв. Особенно часто оно имеет место на муниципальном, реже – на региональном уровне.

В масштабах финансового года в таком случае дефицита бюджета может и не возникать либо он может быть незначительным. Как видно на диаграмме, разница в помесечных суммах поступлений доходов и осуществлении расходов в Москве в 2014 году была значительна, тогда как общий итоговый расход отклонился от суммарного дохода незначительно.

Тем не менее подобная ситуация тоже требует реагирования со стороны финансовых властей, например, корректного помесечного планирования доходов и расходов (в рамках составления кассового плана), определения источников финансирования дефицита, например, остатков предшествующих периодов.

С недавнего времени решить проблему кратковременной нехватки бюджетных средств позволяет также получение в Федеральном казначействе на срок до 30 дней бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджета.

Напомним, это возможно благодаря тому, что с созданием казначейства появилась возможность концентрации бюджетных средств на едином счете. Оплата товаров, работ услуг с данного счета происходит после их поставки, выполнения, оказания. В связи с этим на едином счете бюджета могут образовываться временные «излишки» бюджетных средств, которыми можно гибко и эффективно управлять, например, предоставляя подобные кредиты на пополнение остатков средств на счетах нижестоящих бюджетов.

4.4. Сравнение источников финансирования дефицита бюджета семьи, организации, страны

 Сравнение источников финансирования дефицита бюджета семьи, организации, страны Что делать, если расходы ВРЕМЕННО превышают доходы?		
		
Бюджет семьи	Бюджет организации	Бюджет региона, страны
Занять деньги у знакомых	Получить займ у другой организации	Получить кредит у другого бюджета, казначейства
Получить кредит в банке	Получить кредит в банке	Получить кредит в банке, у международной финансовой организации
-	Осуществить эмиссию ценных бумаг (акций, облигаций)	Осуществить эмиссию государственных ценных бумаг
Продать часть имущества	Продать часть имущества	Продать акции организаций, драгоценные металлы
Израсходовать накопления	Израсходовать остатки средств прошлого года и накопления	Израсходовать остатки средств прошлого года
Получить долги с должников	Получить долги с должников	Получить долги с должников

В российском законодательстве имеется устоявшаяся формулировка – источники финансирования дефицита бюджета. При этом в законодательстве состав указанных источников сформулирован несколько сложно для понимания - с использованием словосочетаний относительно разницы между поступлением и расходованием средств.

Мы же постараемся рассмотреть суть данного явления в упрощенном формате.

В случае временной нехватки доходов для покрытия необходимых расходов бюджета, будь то личный бюджет, бюджет организации либо бюджет государства, возможны следующие действия:

- привлечение заемных ресурсов;
- реализация части имущества (следует заметить, что с точки зрения российского бюджетного законодательства источником финансирования дефицита бюджета является продажа акций и других форм участия в капитале, а также продажа драгоценных камней и металлов).

Возможности привлечения заемных средств у граждан, организаций и государства различаются. Как правило, граждане обращаются к знакомым либо в кредитные или микрофинансовые организации.

Организации и государство более активно используют возможность выпуска ценных бумаг (например, облигаций).

Кроме того, субъекты РФ и муниципальные образования получают у вышестоящих бюджетов бюджетные кредиты. Правительства стран, в свою очередь, обращаются к международным финансовым организациям (например, Международному валютному фонду или Всемирному банку).

Как было замечено ранее, остатки средств прошлого периода, согласно Бюджетному кодексу РФ, также являются источником финансирования дефицита бюджета, причем одним из наиболее распространенных на практике (например, именно благодаря его наличию происходит финансирование расходов в начале финансового года).

Следует заметить, что с бытовой точки зрения, при наличии у семьи сбережений (например, не потраченных в прошлом месяце средств) дефицита семейного бюджета, т.е. нехватки денежных средств, по ощущениям членов семьи, скорее всего не возникнет. Для государства же в целях организации прозрачной системы учета бюджетных ресурсов принято учитывать данные остатки средств прошлых периодов именно так – как источники финансирования дефицита бюджета.

Возврат средств должниками, ранее получившими у публично-правового образования бюджетные кредиты, также рассматривается бюджетным законодательством как источник финансирования дефицита бюджета.

Таблица. Источники финансирования дефицита федерального бюджета

(млрд.рублей)

Показатель	2012	2013	2014	2015
Дефицит федерального бюджета	-68,1	-521,4	-143,6	-10,8
Государственные заимствования, в том числе:	842,1	606,5	563,4	414,4
привлечение	1519,9	1448,8	1079,3	1356,4
погашение	-677,8	-842,3	-515,9	-942,0
Государственные внутренние заимствования, в том числе:	709,8	448,6	398,5	306,5
привлечение	1310,2	1213,2	842,2	1114,8
погашение	-600,4	-764,6	-443,7	-808,3
Государственные внешние заимствования, в том числе:	132,3	157,9	164,9	107,9
привлечение	209,7	235,6	237,1	241,6
погашение	-77,4	-77,7	-72,3	-133,7
Использование Резервного фонда	-830,3	-373,4	-596,3	-818,6

Показатель	2012	2013	2014	2015
Использование Фонда национального благосостояния	7,5	5,7	7,5	8,9
Приватизация	300,0	427,7	330,8	595,1
Исполнение государственных гарантий Российской Федерации	-109,9	-58,3	-89,6	-160,0
Прочее	-141,3	-86,7	-72,1	-29,0

4.5. Государственный и муниципальный долг



Под долгом можно понимать сумму задолженности перед кредиторами.

В Бюджетном кодексе РФ содержится следующее определение государственного или муниципального долга: «обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными принятыми на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием».

В данном определении важно, что обязательства приняли на себя публично-правовые образования (обычно от их имени выступает уполномоченный орган, например, министерство финансов). Обязательства перед кредиторами, принятые другими государственными органами и учреждениями, государственным долгом не являются.

Выделяют внешний долг (обязательства, возникающие в иностранной валюте) и внутренний долг (обязательства, возникающие в российской валюте). Следует обратить внимание, что происхождение кредитора в данном случае роли не играет, значение имеет лишь, кто несет риски изменения валютных курсов. Например, российские банки предоставляют кредиты в иностранной валюте. Такой кредит, с точки зрения бюджетного законодательства, будет отнесен к внешнему долгу. И наоборот, если бы международная финансовая организация выдала России кредит в рублях, такой долг был бы отнесен к внутреннему долгу.

Состав видов долговых обязательств во многом коррелирует с ранее рассмотренным составом источников финансирования дефицита бюджета. Например, к видам долговых обязательств Российской Федерации относятся:

- кредиты, привлеченные от имени РФ от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- государственные ценные бумаги, выпущенные от имени РФ;
- бюджетные кредиты, привлеченным из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- государственные гарантии РФ;
- иные долговые обязательства.

Основные подходы к организации работы в сфере долговой политики на федеральном уровне, как правило, излагаются в Основных направлениях государственной долговой политики РФ. Последний раз такой документ был выпущен на 2013-2015 годы.

В нем отмечено, что вне зависимости от макроэкономических сценариев и конъюнктуры рынков капитала в предстоящий период (2013-2015 годы) государственная долговая политика направлена на обеспечение способности Российской Федерации осуществлять заимствования в объемах, необходимых для решения поставленных социально-экономических задач, и на условиях, приемлемых для нашей страны как надежного суверенного заемщика.

Решению этой задачи способствует регулярное присутствие России на рынках капитала, прозрачная и последовательная аукционная политика, постоянное и эффективное информационное взаимодействие с инвестиционным сообществом, последовательное расширение круга инвесторов, заинтересованных в размещении средств в государственные ценные бумаги Российской Федерации.

Фактический объем государственных заимствований определялся результатами исполнения федерального бюджета и конъюнктурой внутреннего и внешнего рынков. Накопленный объем долговых обязательств перед национальными и зарубежными кредиторами находится в пределах, исключающих значимое ухудшение долговой устойчивости Российской Федерации.

Долговая политика России направлена на повышение кредитных рейтингов нашей страны и обеспечение ее безусловной платежеспособности.

4.6. Объемы государственного долга РФ



Информация об уровне государственного долга РФ размещена на официальном сайте Минфина России и является открытой для любых интересующих пользователей.

Как видно из данных Минфина России, в настоящее время у Российской Федерации имеется внешний и внутренний долг.

По состоянию на начало 2015 года внешний долг составлял 54,36 млрд.долл США, а внутренний - 7241,169 млрд.рублей. Общий государственный долг в пересчете в рубли по курсу доллара США, установленному Банком России на 01.01.2015, составил 10 298 млрд.рублей.

Для того, чтобы делать оценки уровня государственного долга разных стран сопоставимыми, используют не абсолютные, а относительные значения объема государственного долга – как долю госдолга от валового внутреннего продукта (ВВП) страны. Объемы ВВП показывают, как развивается экономика государства, а следовательно, как будут уплачиваться в бюджет налоги и в этой связи насколько государство способно погашать и обслуживать свой государственный долг.

По отношению к ВВП России за 2014 год государственный долг РФ на 01.01.2015 составил 14,4 %.

Следует отметить, что в России ведется планомерная работа по удержанию государственного долга по отношению к ВВП на низком уровне, и вот уже почти 10 лет это соотношение не превышает 20%, хотя в прежние годы уровень государственного долга России был весьма высок.

Далее представлена информация о показателях долговой устойчивости РФ, а также плановой и фактической структуре государственного долга РФ (на без сведений из Основных направлений государственной долговой политики РФ на 2013-2015 годы)

Таблица. Показатели долговой устойчивости РФ (бюджетная позиция), %

№ п/п	Показатель	2012	2013	2014	2015	Пороговое значение
1	Отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП	11,8	13,1	13,7	13,4	25
2	Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета	2,6	3,2	3,4	3,3	10
3	Отношение платежей на обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	7,9	9,9	7,1	9,3	10
4	Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	56,2	68,0	72,1	71,4	100
5	Отношение государственного внешнего долга Российской Федерации к годовому объему экспорта товаров и услуг	11,5	13,2	14,8	15,4	220
6	Отношение расходов на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации к годовому объему экспорта товаров и услуг	0,5	0,6	0,6	0,6	25

Таблица. Структура государственного долга Российской Федерации, млрд.рублей

Категория долга	2011	2012 (оценка)	2013 (прог- ноз)	2014 (прог- ноз)	2015 (прог- ноз)
1. Государственный внутренний долг Российской Федерации:	3553,30	4355,80	4868,30	5284,00	5596,70
государственные ценные бумаги Российской Федерации в рублях:	3546,5	4348,8	4868,3	5284,0	5596,7
ОФЗ	2903,3	3575,2	3917,8	4176,6	4411,8
ГСО	553,2	683,6	860,5	1017,4	1094,9
облигации внутренних облигационных займов, размещаемые на международном рынке капитала	90,0	90,0	90,0	90,0	90,0
прочее	6,9	7,0	0,0	0,0	0,0
2. Государственные гарантии Российской Федерации в рублях	637,3	1106,3	1732,2	2306,3	2717,0
Государственный внутренний долг Российской Федерации с учетом государственных гарантий Российской Федерации	4190,6	5462,1	6600,5	7590,3	8313,7
3. Государственный внешний долг Российской Федерации:	1120,20	1264,40	1449,40	1678,50	1805,40
государственные ценные бумаги Российской Федерации в иностранной валюте:	940,4	1117,3	1316,8	1558,0	1693,3
облигации внешних облигационных займов	939,6	1117,1	1316,6	1557,8	1693,1
ОВГВЗ	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2
кредиты правительств иностранных государств	96,5	79,3	72,7	67,5	62,8
задолженность перед международными финансовыми организациями	81,5	67,2	59,3	52,3	48,6
прочее	1,8	0,6	0,6	0,7	0,7
4. Государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте	32,5	528,1	696,7	867,0	1027,6
Государственный внешний долг Российской Федерации с учетом государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте	1152,7	1792,5	2146,1	2545,5	2833,0
Государственный долг Российской Федерации, всего	5343,30	7254,60	8746,60	10135,80	11146,70

4.7. Сравнение уровня государственного долга разных стран



Низкие показатели государственного долга выгодно отличают Россию от значительного большинства как развитых стран, так и государств формирующихся рынков.

В сравнении с другими странами нынешний уровень государственного долга Российской Федерации очень низок – менее 20% ВВП.

У Великобритании, Франции, Германии он находится на уровне 80-90 % ВВП, у США – около 100% ВВП, у Японии – более 200% ВВП, при этом в данных странах государственный долг в последние годы неуклонно увеличивается.

По данным, представленным в Основных направлениях государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 гг., со ссылкой на МВФ, сопоставление уровня государственного по отношению к ВВП и кредитные рейтинги (по версии международных рейтинговых агентств Fitch, Moody's и Standard&Poor's) имело следующий вид:

- Япония (A+, Aa3, AA) 234,5 %;
- Греция (CCC, C, CCC) 162,6 %;
- Италия (A-, Baa2, BBB+) 125,8 %;
- Португалия (BB+, Ba3, BB) 114,4 %;

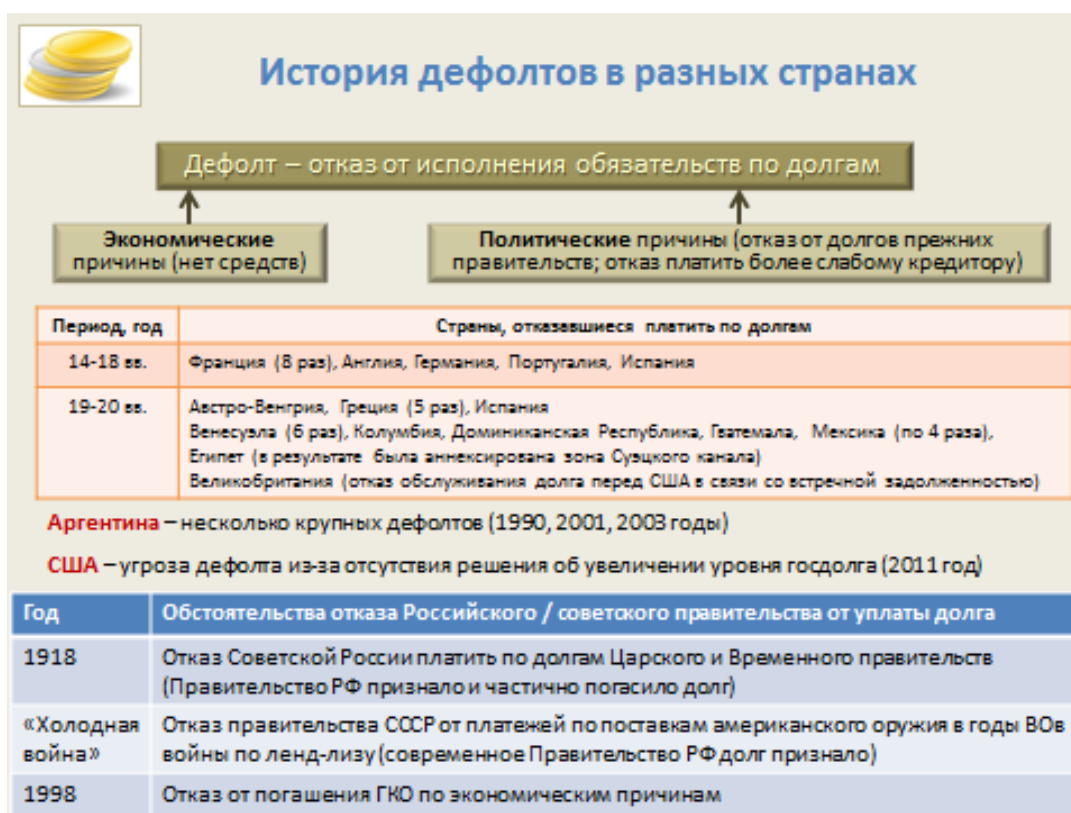
- США (AAA, Aaa, AA+)	106,7 %;
- Испания (BBB, Baa3, BBB+)	90,3 %;
- Великобритания (AAA, Aaa, AAA)	88,6 %;
- Франция (AAA, Aaa, AA+)	88,2 %;
- Канада (AAA, Aaa, AAA)	85,4 %;
- Германия (AAA, Aaa, AAA)	82,2 %;
- Бразилия (BBB, Baa2, BBB)	64,2 %;
- Мексика (BBB, Baa1, BBB)	42,7 %;
ЮАР (BBB+, Aa2, BBB+)	40,2 %;
Турция (BB+, Ba1, BB)	36,0 %;
Россия (BBB, Baa1, BBB)	11,5 %.

Следует заметить, что за прошедший период в условиях введения против России санкций, снижения мировых цен на нефть, возникновения иных негативных явлений кредитный рейтинг России был несколько снижен.

Уровень государственного долга, тем не менее, поддерживается на достаточно низком уровне.

Следует отметить, что в недавнем прошлом нашей страны имели место факты гораздо более высокого уровня долговой нагрузки и даже дефолта. Во многом негативный опыт стал для нас основной для пересмотра подходов к заимствованиям, перелома негативных тенденций, выстраивания отношения к России как к надежному, открытому заемщику, исполняющему свои обязательства.

4.8. История дефолтов



Под дефолтом понимают неисполнение государством своих обязательств по погашению или обслуживанию долга.

Причины дефолта могут быть как экономические (закрывающиеся в том, что государство в определенный момент не располагает достаточными средствами для погашения своей задолженности либо выплаты процентов по ней), так и политические (например, в целях наказания более слабого кредитора либо демонстративного отречения от деятельности предыдущего правительства, в том числе отказываясь платить по его долгам и др.).

История невозрата государствами своих долгов уходит корнями далеко в века. Например, еще в 14-18 века целый ряд европейских государств (включая Францию, Германию, Испанию, Португалию) неоднократно допускали неисполнение своих обязательств перед кредиторами.

Ученые выделяют несколько эпидемий дефолтов:

- наполеоновские войны;
- 1820-1840 гг.;
- 1870-1890 гг.;
- период Великой депрессии;

- 1980-1990 гг.

Среди европейских стран, объявлявших дефолты, Австро-Венгрия, которая объявляла дефолт пять раз; Испания, объявлявшая дефолт восемь раз (с учетом еще шести дефолтов, зафиксированных в предыдущие столетия).

Греция дефолт или реструктуризацию долгов проводила за свою современную историю (с 1829 года) пять раз.

В XIX веке география государственных дефолтов расширилась за счет получивших независимость латиноамериканских стран: Колумбия, Доминиканская Республика, Гватемала и Мексика объявляли дефолт по четыре раза, а Венесуэла — шесть.

Другой известный дефолт XIX века — дефолт, объявленный правительством Египта в 1875 году, после которого зона Суэцкого канала оказалась фактически аннексированной европейскими державами.

В 1930 году Великобритания отказалась обслуживать свой долг США, оправдав свои действия тем, что ряд правительств американских штатов не исполнили свои обязательства перед Великобританией, взятые еще в середине XIX века и существенно превысившие английский долг Америке.

На Германии лежал долг по выплате репараций (т.е. возмещению ущерба, причиненного государствам, подвергшимся нападению), образовавшийся после заключения Версальского договора 1919 года. Правительство Гитлера в 1933 году от их выплаты отказалось, но послевоенное правительство вновь признало их, и в 1953 году ФРГ обязалась выплатить их после воссоединения Германии. Однако, став единой, в 1990 году Германия на 20 лет реструктуризировала эти долги.

Из недавних громких дефолтов следует упомянуть ряд дефолтов, произошедших в Аргентине (в 1990, 2001, 2003 годах). Наиболее катастрофически оказался дефолт 2001 года, который привел к смене нескольких правительств, погромам и мародерству. В 2003 году Аргентина объявила о дефолте по долгам МВФ (отложив платежи в размере 2,9 млрд.долл.США). Отказ Аргентины платить по долгам стал самым крупным дефолтом в истории МВФ.

США не допускало дефолтов (за исключением небольшой ошибочной задержки выплат по облигациям в 1979 году). Однако в последние годы в связи с резким ростом объема государственного долга США периодически возникают вопросы с утверждением нового предельного уровня государственного долга. В 2011 году такое решение конгрессом США такой уровень своевременно одобрен не был, и страна, не имея возможности осуществить новые заимствования, баласировала на грани дефолта и кризиса.

Что касается, России, то в январе 1918 года Советская Россия отказалась платить по долгам царского и Временного правительств. Лишь к концу XX века, когда эти долги сильно девальвировались, новое российское государство решило их частично погасить.

То же произошло и с советским долгом по ленд-лизу: когда началась «холодная война» правительство СССР прекратило платежи по поставкам американского оружия в годы Отечественной войны. Правительство РФ этот долг также признало.

Несмотря на то, что ситуации с невозможностью своевременно возратить долг в мировой истории случаются и нередко, их нельзя признать нормальной практикой. Отказ платить по долгам влечет за собой крайне неблагоприятные последствия для государства, в первую очередь существенное удорожание новых заимствований (в данном случае высокие процентные платежи становятся платой за риск). Это снижает возможности гибкого управления финансами, требует сокращения бюджетных расходов по другим направлениям и в конечном итоге может привести к ухудшению состояния дел в социальной сфере и замедлению экономического развития.

4.9. Так ли опасен дефицит бюджета?



Так ли опасен дефицит бюджета?

Подход 1 «Дефицит – это плохо» ✓ Надо жить по средствам ✓ Экономика должна быть экономной ✓ Хуже нет – жить в долг ✓ Опасно лезть в долговую яму ✓ Берем чужие и на время, а отдаем свои и навсегда	Подход 2 «Небольшой дефицит – это нормально» Дефицит бюджета сегодня позволяет создать задел для успешного развития страны завтра Сохранение дефицита бюджета и постоянное осуществление небольших заимствований позволяет поддерживать кредитный рейтинг страны и при необходимости занять на финансовом рынке большие суммы
--	--

Дефицит бюджета не опасен в случае удержания его на невысоком уровне и грамотного управления долгом

28

С учетом обсужденных проблем объемов государственного долга вернемся к вопросу о том, считать ли само по себе наличие дефицита бюджета опасным явлением?

При принятии бюджета (а информация о размере дефицита/профицита вместе с суммами доходов и расходов приводится в первых статьях закона / решения о бюджете) нередко дефицитность бюджета осуждается и, напротив, наличие профицита заслуживает одобрения.

Иногда встречаются высказывание, что принятие дефицитного бюджета – это негативное явление, означающее, что мы «живем не по средствам».

Подобное мнение, помимо прочего, связано с тем, что за привлечение заемных средств приходится выплачивать немаленькие проценты – расходы по обслуживанию долга. При этом проценты тем выше, чем менее надежным является заемщик.

В результате, сумма задолженности перед кредиторами может накапливаться, как снежный ком: для погашения и обслуживания старых долгов приходится занимать все больше.

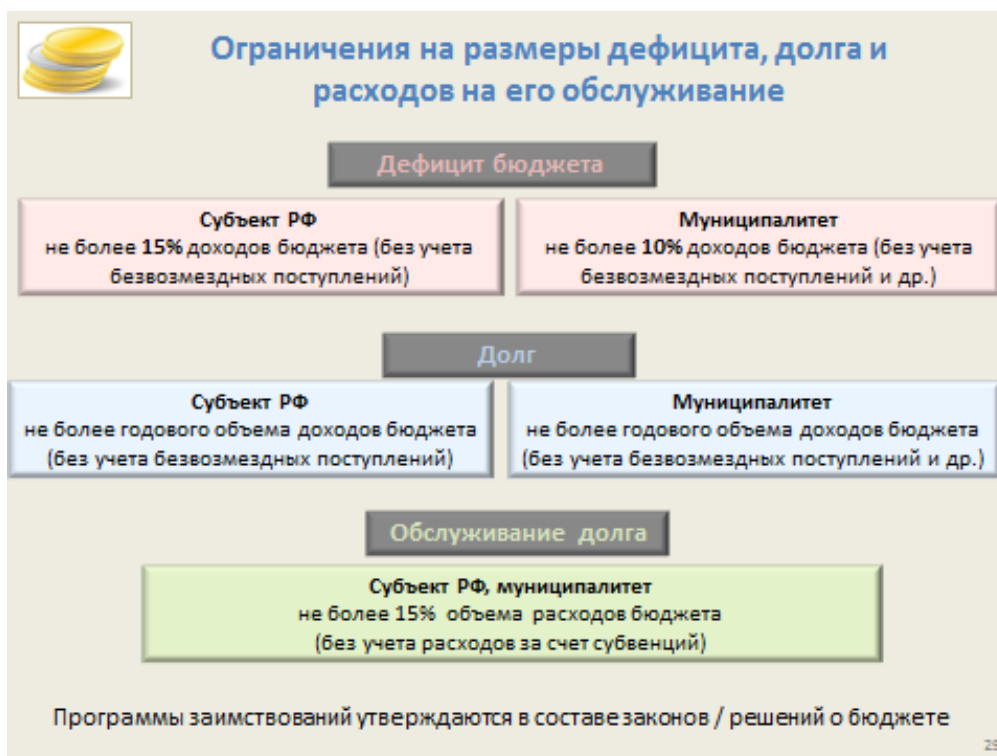
Впрочем, такой неблагоприятный сценарий сейчас уже все менее реален. При грамотном управлении государственным долгом таких явлений стараются избегать и распределять долговую нагрузку на посильном для страны уровне на несколько лет вперед.

Кроме того, есть и обратное мнение: дефицит бюджета – это хорошо, поскольку создает возможности привлечь средства на развитие, на осуществление инвестиций. Впоследствии это может создать необходимые условия для рывка экономики вперед и, в конечном счете, для роста налоговых поступлений в бюджет.

Кроме того, поддержание небольшого дефицита бюджета позволяет постоянно поддерживать «кредитную историю» страны, зарабатывать имя надежного заемщика и кредитный рейтинг. В перспективе, при наступлении неблагоприятной ситуации выйти на рынок с большими объемами заимствований такому заемщику будет проще, чем тому, у кого никакого опыта осуществления заимствований нет.

Таким образом, небольшой дефицит бюджета может быть не опасным, а в ряде случаев даже желательным явлением.

4.10. Ограничения размера долга, расходов на его обслуживание и дефицита бюджета



Бюджетным законодательством РФ установлены жесткие ограничения на уровень дефицита бюджета, государственного и муниципального долга и расходов по его обслуживанию, которые должны предотвратить проведение властями всех уровней рискованной финансовой политики, избыточную закредитованность публично-правовых образований и объявление дефолтов.

Так, дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ (без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений).

Дефицит местного бюджета не должен превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Предельный объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Для высокودотационных субъектов РФ предельный объем долга не должен превышать 50% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Для высокودотационного муниципального образования предельный объем муниципального долга не должен превышать 50% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ или муниципального долга не должен превышать 15% объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, полученных от других бюджетов.

Впрочем, фактическая ситуация на данный момент не вполне радужная.

В условиях сокращения темпов роста экономики снижаются темпы роста доходы региональных и местных бюджетов, при том что обязанности осуществлять расходы сохраняются. В этой связи регионы проводят политику заимствований, в ряде случаев балансируя на грани ограничений, установленных, допускаемых бюджетным законодательством.

В декабре 2015 года Минфином России были выпущены Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики (далее – Рекомендации).

В Рекомендациях отмечено, что состояние государственного долга субъектов РФ характеризуется значительным объемом накопленных обязательств, приближающимся у отдельных регионов к объему их годовых доходов, неравномерностью графика погашения, наличием значительного объема обязательств перед Российской Федерацией (федеральным бюджетом) и существенной долей краткосрочных обязательств в структуре долга. Данные обстоятельства свидетельствуют о необходимости разработки и реализации комплекса мер, направленных на повышение ответственности заемной/долговой политики субъектов.

В широком смысле управление государственным долгом предложено понимать как «процесс выработки и реализации комплекса мер, направленных на привлечение необходимых для развития региона заемных ресурсов, при поддержании приемлемых уровней риска и стоимости заимствований».

Рекомендации охватывают следующие виды деятельности, осуществляемые в процессе управления долгом:

- бюджетное планирование объема госдолга и расходов на его обслуживание;
- осуществление заимствований и проведение операций с долговыми обязательствами, направленных на оптимизацию структуры госдолга (снижение рисков по долгу) и сокращение расходов на его обслуживание;
- организация учета долговых обязательств и операций с долгом, исполнение долговых обязательств в соответствии с платежным графиком;
- поддержание постоянного диалога с инвестиционным сообществом, реализация комплекса мер по развитию рынка субфедерального долга.

Можно предположить, что они станут подспорьем регионам при организации работы по управлению долгом и позволят, даже в сложной финансово-экономической ситуации обеспечивать стабильность региональных бюджетов.

4.11. Основные направления совершенствования управления бюджетом в России



Как обсуждалось в рамках предыдущих тем, за прошедшие 20 лет нашей страной был проделан сложный путь в направлении совершенствования управления государственными и муниципальными финансами.

За 20 лет, в том числе основываясь на изучении зарубежного опыта, нам удалось добиться того, на что в других государствах уходит гораздо больше времени. В числе основных достижений следует отметить:

- кодификацию бюджетного законодательства в едином документе – Бюджетном кодексе РФ;

- переход к казначейской системе исполнения бюджета (обеспечивший решение проблемы нецелевого использования бюджетных средств, концентрацию средств на едином счете бюджета, повышение прозрачности и гибкости текущего управления бюджетными ресурсами и исполнения бюджета);

- проведение реформы межбюджетных отношений, позволившей конкретизировать полномочия каждого уровня государственной власти и местного самоуправления и распределить сообразно полномочиям доходы (вопрос о том, каким конкретно образом налоги распределены между федеральным, региональным и местным бюджетами, а также о передаче в региональные и местные бюджеты безвозмездных перечислений были изучены в рамках настоящей темы);

- создание условий для осуществления финансового планирования на среднесрочную перспективу по методу «скользящей трехлетки»;

- создание «подушки безопасности» на случай неблагоприятной экономической конъюнктуры, а именно – образование в 2004 году Стабилизационного фонда, который в 2008 году был разделен на два фонда: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния;

- переход на составление программных бюджетов (благодаря чему расходы всех бюджетов были «привязаны» к целевым программам, обусловлены необходимостью достижения целевых показателей деятельности).

Очередным достижением, обсужденным в рамках настоящей темы, стало сокращение уровня государственного долга и поддержание его на безопасном уровне; разработка и претворение в жизнь взвешенной долговой политики, обеспечивающей приток ресурсов в бюджетную систему и безусловное исполнение обязательств перед российскими кредиторами.

Контрольные вопросы

1. С дефицитом или профицитом исполнен бюджет в каждом из перечисленных случаев:

- а) доходы составили 350 млрд.рублей, а расходы 408 млрд.рублей;

- б) доходы составили 1 трлн.рублей, а расходы 965 млрд.рублей.

2. Как можно узнать размер планируемого дефицита (профицита) бюджета (выберите вариант, который даст наиболее точный результат):

- а) спросить у знакомых;
- б) прочитать в первой статье закона (решения) о бюджете;
- в) набрать запрос в поисковой системе в сети Интернет;
- г) эта информация для простых граждан не доступна.

3. Перечислите хотя бы 3 известных вам источника финансирования дефицита бюджета.

4. В настоящее время государственный долг Российской Федерации (выберите правильный вариант ответа):

- а) более 100% валового внутреннего продукта (ВВП);
- б) отсутствует;
- в) менее 20% ВВП;
- г) больше, чем у США.

5. В последние 20 лет были ли случаи неисполнения Российской Федерацией своих обязательств по государственному долгу (дефолтов)? (выберите правильный вариант ответа):

- а) нет, таких случаев не было;
- б) такое происходит каждый год;
- в) был один случай дефолта в 1998 году.

6. Дефицитный бюджет – это плохо или хорошо? Изложите свою позицию и обоснуйте ее.

7. Бюджетным кодексом РФ установлено, что дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ (без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений).

Рассчитайте предельный размер дефицита бюджета N-го субъекта Российской Федерации, если известно, что:

- утвержденный общий объем доходов бюджета этого субъекта РФ составляет 258 млрд.рублей;
- утвержденный объем безвозмездных поступлений составляет 43 млрд.рублей.

Литература для самостоятельной подготовки

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ от 03.08.1998 г. № 31. Ст.3823
2. Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ от 22.04.1996 г. № 17. Ст.1918
3. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 20.12.1997 г. № 140н «Об утверждении Порядка ведения государственной долговой книги Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 6, 11.02.2008.
4. Бюджетное право: Учебное пособие / Д.Л.Комягин; Под ред.А.Н.Козырин – М.: Норма, 2012
5. Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник для магистров / 3-е изд., перераб. и доп.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013
6. Кучеров И. И.Бюджетное право России: Курс лекций.—М.: АО «ЦентрЮрИнфоР», 2002
7. Финансовое право.: Учебник / Отв.ред.Н.И.Химичева.- 5-е изд., перераб.и доп. – М.: Норма, 2015
8. Финансы: Учебник / А.Г.Грязнова, Е.В.Маркина, М.Л.Седова – М.: 2012
9. Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики, подготовлены Минфином России (http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/#)
10. Краткая информация об исполнении федерального бюджета (<http://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/index.php>)
11. Краткая информация об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации (<http://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/index.php>)
12. Краткая информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации (<http://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/index.php>)
13. Краткая информация о бюджетах государственных внебюджетных фондов (<http://www.minfin.ru/ru/statistics/outbud/index.php>)
14. Информация о размере государственного долга Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/index.php)

Лекция 5. Человек и бюджет страны (региона, муниципалитета)

5.1. Некоторые заблуждения о бюджете



Попробуем разобраться, так ли нужны знания о бюджете обычному гражданину? Или нам можно обойтись без них?

Казалось бы, второй вариант ответа (обойдемся) вполне приемлем, особенно если наша деятельность напрямую не связана с государственными финансами. Или если по возрасту еще не положено платить налоги.

С другой стороны, у тех, кто лишен знаний о бюджете страны, может сложиться целый ряд неверных представлений, заблуждений, неоправданных опасений, завышенных ожиданий и т.п., например:

- что бюджет – это «черная дыра», что деньги налогоплательщиков неизвестно как распределяются и куда направляются;
- что деньги в бюджете за просто могут «потеряться», «не дойти» до их получателя, отыскать их будет весьма проблематично;
- что простому человеку нельзя никаким образом повлиять на решения государства, в том числе на решения в бюджетной сфере, например, о направлениях расходования бюджетных средств.

Поскольку может показаться, что бюджетная система работает неизвестно как, по непонятным правилам, человек может посчитать более надежным вариантом самому заботиться о себе, не доверять ни в чем государству, не отдавать ему свои доходы в виде налогов, а тратить их на себя, на свои нужды; в таком случае потенциальный налогоплательщик может согласиться на «серые» схемы выплаты заработной платы работодателем, не понимая, что в таком случае он гораздо менее защищен и в отношениях со своим работодателем, и в отношениях с государственными органами;

В вале критики деятельности государственных органов, которая просачивается к нам со страниц печатных изданий, с экранов телевизоров или из Интернета и, справедливости ради, не всегда бывает оправданна (поскольку сам процесс подготовки новостной информации нередко построен на поиске сенсаций, шокирующих фактов и негативных подробностей, привлекающих аудиторию), у обычного читателя или зрителя может сложиться впечатление, что и здесь, в финансовой сфере у нашего государства все складывается как-то неудачно, не то что в других странах, а значит, зачем доверять такому государству.

Человек, имеющий подобные представления, вероятнее всего, не будет готов к открытому конструктивному взаимодействию с властью, при малейшей возможности будет искать способ уклонения от уплаты налогов. И в целом он будет выбирать разумные и обоснованные, на его неосведомленный взгляд, способы поведения, которые в действительности не оптимальны и рискованны.

Стоит заметить, что все перечисленные потенциальные представления неосведомленного человека глубоко ошибочны:

- бюджетные деньги не теряются, учитываются на постоянной основе по кодам бюджетной классификации с использованием современных программных комплексов по исполнению бюджета; информация об объемах бюджетных расходов и доходов в целом, а при желании – с мельчайшими подробностями - доступна специалистам финансовых органов и иных органов государственной власти и местного самоуправления;

- распределение бюджетных средств осуществляется в рамках целевых программ (государственных или муниципальных), и каждый житель при желании может ознакомиться и понять, на что и, главное, для каких целей, осуществляются те или иные траты бюджетных средств, что будет достигнуто за счет бюджетных средств в ближайший год и в среднесрочной перспективе (т.е. в ближайшие 3-5 лет);

- на сегодняшний день бюджет весьма прозрачен, и власти разных уровней делают все, чтобы он стал еще более понятен и доступен для населения – обсудим этот вопрос далее, при рассмотрении темы бюджета для граждан;

- использовать «серые» схемы получения заработной платы невыгодно и даже опасно, в первую очередь, для самого гражданина – в случае конфликта с работодателем защитить права такого работника правовыми методами становится крайне затруднительно, и при этом он (гражданин) сам лишает региональный и местный бюджеты доходов (а себя – тех социальных благ, которые финансируются из данных бюджетов); в перспективе он ставит под вопрос возможность получения государственной пенсии.

Таким образом, незнание ведет к ошибочным действиям, необоснованным протестам, нерациональному поведению.

Рассмотрим более подробно, каким образом получить необходимые знания. И более широко – как правильно выстроить взаимоотношения человека и бюджета – так, чтобы это оказалось на благо и гражданина, и финансового состояния публично-правовых образований (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципалитета, где данный гражданин проживает), и в целом деятельности власти.

5.2. Как действовать правильно ?



Оптимальный набор действий гражданина, желающего обладать необходимой достоверной информацией о бюджете страны и действовать соответственно ей, можно структурировать следующим образом:

- во-первых, узнать правду о бюджете;
- во-вторых, повлиять на решения о распределении средств бюджета;

- в-третьих, помочь сформировать доходы бюджета.

Предлагается придерживаться именно такой последовательности действий.

Первоочередным шагом должна быть не срочная уплата налогов либо, напротив, требование от государства того, чтобы оно немедленно потратило средства на те или иные цели, а понимание сути явления и механизмов его работы. Это возможно путем получения достоверной информации о бюджете, благодаря чему человек получает возможность избавиться от перечисленных выше заблуждений и уже осознанно выбирать законопослушную, выгодную и для себя, и для государства модель поведения.

Предыдущие лекции в рамках данного курса уже имели своей целью создать у слушателей и читателей информационную основу того, что такое бюджет, зачем он нужен, как организован бюджетный процесс. Далее в рамках данной лекции мы постараемся структурировать информацию о возможных способах самостоятельного получения и интерпретации такого рода данных.

Что может получить от бюджета обычный гражданин? Ранее, при рассмотрении расходов бюджета, мы обсуждали, что из бюджета гражданам могут предоставляться денежные выплаты, например, в виде пособий, пенсий и тп. либо в виде заработной платы с начислениями, если человек является работником органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных государственных органов, а также государственных или муниципальных учреждений.

Кроме того, сама по себе деятельность государства, финансируемая из бюджетов разных уровней, предоставляет человеку целый ряд возможностей, создает важнейшие условия для жизни, работы, воспитания детей, влияет на качество его жизни.

Это касается и вопросов безопасности, и образования (высшего профессионального, финансируемого из федерального бюджета, либо среднего профессионального, финансируемого из региональных бюджетов, либо общего и дошкольного, финансируемого из бюджетов муниципальных образований с участием региональных бюджетов), и вопросов здравоохранения (финансируемого из региональных бюджетов, а также фондов обязательного медицинского страхования), и социального обеспечения и социального обслуживания населения разных возрастов, различного уровня материального благосостояния и в разных жизненных ситуациях (данные расходы, по общему правилу, финансируются из бюджетов субъектов РФ, но сейчас часть направлений социальной поддержки, определенных на федеральном уровне, например, поддержка пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС, финансируется из федерального бюджета), и вопросов физической культуры и спорта, и вопросов культуры и досуга граждан.

Качество жизни также определяется качеством и доступностью жилья, коммунальных услуг, состоянием дорожной сети и работой общественного транспорта – эти сферы также в различных формах регулируются государством и органами местного самоуправления и финансируются из бюджетов разного уровня и т.п.

Нам приятно жить в отремонтированном доме, выходя из подъезда видеть удобный, освещенный, благоустроенный двор с дорожками, газонами, цветами, детскими площадками и скамейками, а не свалку мусора, поломанные деревья, груды металлолома, изрисованные стены, освещенные одним мигающим фонарем. Зимой нам больше нравится ходить по расчищенным от снега тротуарам, а не пробираться по сугробам и грязи, скользить по льду.

Нам удобно пользоваться регулярно работающим общественным транспортом, особенно если остановка автобуса, троллейбуса, метро находится недалеко от дома. Нас, скорее всего, радует возможность пользоваться льготным проездом (например, по социальной карте студента или школьника).

Мы можем экономить существенные средства, пользуясь бесплатной медицинской помощью (например, вызывая «скорую помощь» или посещая поликлинику), получая бесплатное образование.

Перечисленные возможности и удобства возникают не сами по себе. Получение перечисленных благ возможно благодаря направлению на эти цели бюджетного финансирования, формируемого в том числе за счет поступления наших налогов.

А мы, в рамках правового поля, имеем возможность принять участие в выборе направлений финансирования, особенно если расходы непосредственно касаются наших интересов, подсказать власти, как можно потратить средства более эффективно, на пользу обществу.

Понимание того, как устроен бюджет, а также что и как мы можем получить от бюджета, позволяют создать у нас обоснованное внутреннее убеждение в том, что законопослушный налогоплательщик - это благо как для нас самих, так и для всей системы. Мы платим налоги – и вправе рассчитывать на получения важных для нас благ и условий, разумеется, с учетом конституционно закрепленного разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти и местным самоуправлением.

5.3. Как узнать правду о бюджете: путь профессионала



Как узнать правду о бюджете: путь профессионала

Изучить правовое регулирование:

ОБ ОСНОВАХ И ПРОЦЕДУРАХ

- Бюджетный кодекс РФ
- Налоговый кодекс РФ (2 части)
- Закон субъекта РФ о бюджетном устройстве и бюджетном процессе
- Решение органа местного самоуправления о бюджетном устройстве и бюджетном процессе

О ПЛАНАХ ПО ДОХОДАМ И РАСХОДАМ БЮДЖЕТОВ

- Федеральные законы о федеральном бюджете (лучше за несколько лет)
- Государственные программы Российской Федерации
- Законы субъекта РФ о бюджете субъекта РФ (лучше за несколько лет)
- Государственные программы субъекта РФ
- Решения органов местного самоуправления о местном бюджете (лучше за несколько лет)
- Муниципальные программы

О ФАКТИЧЕСКИХ ДОХОДАХ И РАСХОДАХ БЮДЖЕТОВ

- Законы об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта РФ
- Решения об исполнении местных бюджетов

Построить таблицы, графики, провести сравнения
Изучить аналитические материалы, послушать мнения экспертов...



Устали?

Не все понятно?

Держитесь!



33

Право граждан на доступ к информации следует из Конституции РФ, устанавливающей право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Для создания возможностей реализации этого права органы государственной власти и местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность ознакомления граждан с информацией.

Первый путь, пройдя который можно узнать «правду о бюджете» - традиционный.

Он существовал и раньше. Многие специалисты в бюджетной сфере, исследователи, ученые, студенты профильных ВУЗов, а иногда и любознательные граждане так или иначе следовали данным путем, пытаясь составить собственное представление о ситуации в бюджетной сфере страны.

Он предполагает последовательное изучение законодательства и официальных данных о финансах страны.

Главным документом в сфере бюджетных отношений является Бюджетный кодекс РФ. В 1998 году он пришел на смену прежним законам о бюджетном устройстве и бюджетном процессе

Бюджетный кодекс РФ содержит материальные и процессуальные нормы, в том числе:

- устанавливает необходимый понятийный аппарат и принципы бюджетной системы;
- регулирует вопросы бюджетного устройства,
- определяет ключевые коды бюджетной классификации и возможности ее применения;
- определяет виды доходов (налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления), распределяет доходы между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами;
- устанавливает общие положения о расходах, виды бюджетных ассигнований, определяет расходные обязательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- регулирует вопросы дефицита (профицита) бюджета и источников его финансирования, государственного (муниципального) долга, в том числе устанавливает ограничения на уровень дефицита, государственного (муниципального) долга и расходов на его обслуживание;
- регулирует вопросы использования нефтегазовых доходов федерального бюджета (создания и функционирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния);
- определяет формы межбюджетных трансфертов (дотации, субсидии, субвенции), состав межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, условия их предоставления;
- регулирует основы работы с бюджетами государственных внебюджетных фондов;
- определяет основы осуществления в Российской Федерации бюджетного процесса (составления; рассмотрения и утверждения, исполнения бюджетов и формирования отчетности об их исполнении), определяет состав участников бюджетного процесса и их роли;
- детально описывает процедуры бюджетного процесса применительно к федеральному бюджету;
- регулирует основы государственного (муниципального) финансового контроля;
- устанавливает состав бюджетных нарушений и меры бюджетного принуждения.

К слову, принятие Бюджетного кодекса РФ стало чрезвычайно важным шагом на пути совершенствования законодательства в бюджетной сфере. На сегодняшний день он является «настойной книгой» любого специалиста в сфере государственных либо муниципальных финансов.

С 1998 года Кодекс неоднократно претерпевал изменения, в том числе достаточно существенные. Работа по его дальнейшему совершенствованию ведется и в настоящее время.

Для тех граждан, которые смогли осознать заложенные Бюджетным кодексом РФ основы бюджетной системы РФ, желательным было бы также ознакомиться с положениями Налогового кодекса РФ (по меньшей мере, его второй части) – чтобы получить представление о составе налогов, уплачиваемых организациями и населением, налоговых ставках, подходах к определению налоговой базы, льготах, сроках уплаты налогов, понять компетенцию органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления применительно к региональным и местным налогам соответственно.

Лучше понять процедуры работы с бюджетом в субъекте РФ либо муниципальном образовании помогает закон субъекта РФ либо решение органа местного самоуправления о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в соответствующем публично-правовом образовании. Данные правовые акты детализирует общие положения Бюджетного кодекса РФ, в частности, распределяют полномочия по составлению бюджета между региональными органами либо органами местного самоуправления, устанавливают сроки тех или иных действий (например, подготовки проекта закона (решения) о бюджете).

После того, как удалось освоить основы работы и процедуры, возможно перейти к изучению реального содержания бюджетов – региональных законов (муниципальных решений) о бюджете.

Предварить такой анализ можно прочтением ежегодно издаваемых на федеральном уровне основных направлений бюджетной, налоговой, денежно-кредитной и таможенно-тарифной политики, чтобы понять, в чем причины и смысл принимаемых решений по сбору доходов и финансированию расходов.

Затем целесообразно перейти к прочтению непосредственно законов (решений) о бюджете: федерального, регионального и местного (например, тех территорий, где вы проживаете), изучению государственных и муниципальных целевых программ, отчетности об исполнении бюджетов. Стоит заметить, что объемы самих законов о бюджете очень значительны. В законы входят не столько тексты, сколько цифровые приложения, расшифровывающие с разной степенью детализации планы по сбору доходов и осуществлению расходов бюджета.

Оптимально, если в ходе исследования содержания законов удастся проводить анализ и сравнение структуры и динамики изменения доходов и расходов за ряд лет, с

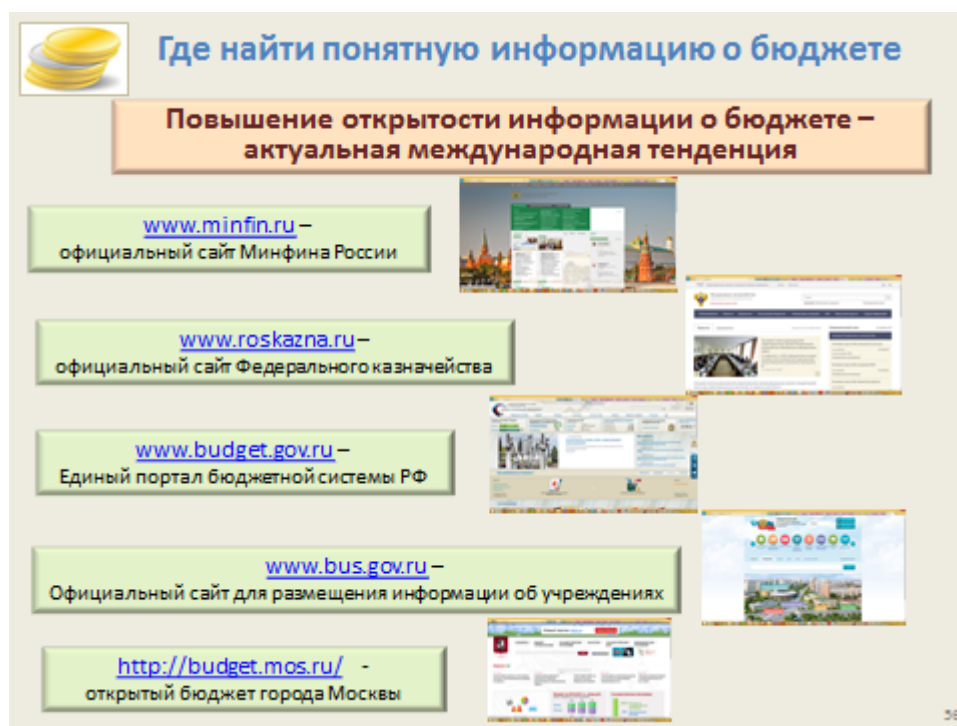
учетом состояния дел в экономике, а также читать аналитические материалы по этому поводу, иначе не очень понятным будет, что скрыто за найденными цифрами, какие возможности и последствия это сулит нам.

Конечно, все перечисленные данные открыты, публичны. Они размещаются в открытых базах, на официальных сайтах, могут быть скачаны и прочтены (за исключением разделов, содержащих государственную тайну).

Однако изучение перечисленных документов и материалов у настойчивого исследователя может занять несколько месяцев непрерывного усердного труда.

Может ли все это выполнить обычный гражданин или школьник? Маловероятно, что такое длинный трудоемкий путь познания привлечет кого-то, кроме искренне заинтересованных граждан, как правило, специалистов или ученых.

5.4. Понятная информация о бюджете



Во многом по причине сложности, трудоемкости, а потому – недоступности широким массам информации о бюджете, в последние годы появился альтернативный путь получения достоверной информации о состоянии дел в бюджетной сфере страны, региона или муниципалитета.

Основной его принцип состоит в простом, популярном, доступном и удобном для населения изложении всех перечисленных сведений. Причем, не просто в виде текстов, но и в форме наглядных рисунков, графиков, интересных сравнений.

Для изучения сведений о бюджете интересующимся можно, в первую очередь, порекомендовать обратиться к **официальному сайту Минфина России** (www.minfin.ru), который содержит, в частности, следующие сведения:

1. В разделе «Бюджет» интересными могут стать подразделы:
 - «Бюджетная политика», где можно отыскать документы концептуального характера относительно дальнейшего развития бюджетной системы;
 - «Федеральный бюджет», где можно найти сведения об исполнении федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы, а также Иллюстрированное информационное издание «Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2014 год» (http://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budgeti/11-15/##ixzz3uer0EvcKи), изложенные достаточно простым языком пояснительные материалы;
 - «Исполнение бюджетов по доходам и источникам финансирования дефицитов бюджетов»;
 - «Государственные программы Российской Федерации» (в разделе представлены программы, которые реализует Минфин России).
2. В разделе «Налоговые отношения» можно узнать последние новости о грядущих изменениях в данной сфере.
3. В разделе «Государственный долг» можно ознакомиться с детальной информацией относительно объема и динамики изменения государственного долга Российской Федерации, а также состоянием дел с долгом в субъектах РФ и муниципальных образованиях
4. В разделах «Резервный фонд» и «Фонд национального благосостояния» можно прочитать о правовых основах формирования и размещения средств данных фондов, а также узнать динамику изменения фактических объемов данных фондов за весь период их существования.
5. В разделе «Электронный бюджет» можно ознакомиться с детальной информацией о правовых основах, планах и ходе работы по внедрению системы электронного бюджета в практику.

На данном сайте также размещается издание «Бюджет для граждан», о котором пойдём речь ниже.

Кроме того, для интересующихся можно порекомендовать использовать материалы с официального **сайта Федерального казначейства**. Здесь с ежемесячной

периодичностью приводится информация об исполнении всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с детализацией по кодам бюджетной классификации.

Наглядную, красочную, простую для восприятия информацию содержит **Единый портал бюджетной системы**. Здесь представлена информация о процедурах работы с бюджетом, и о состоянии дел с федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, и сравнение России с другими странами.

Информация о регионах (как бюджетная, так и основная статистическая) представлена на интерактивной карте, достаточно удобной для рассмотрения и практического применения.

Для москвичей, интересующихся состоянием дел с региональным бюджетом города Москвы, интерес может представлять **портал «Открытый бюджет города Москвы»**, где в простой и красочной форме представлены:

- основные понятия в бюджетной сфере;
- базовые сведения о планировании и фактическом исполнении бюджета города Москвы;
- некоторые базовые статистические данные о развитии Москвы в ключевых отраслях;
- сведения о государственных программах города Москвы;
- состояние дел с государственным долгом города Москвы;
- основные параметры сложившихся межбюджетных отношений.

В разделе «Аналитика» приводятся весьма интересные данные о сравнении города Москвы с другими субъектами РФ и другими городами мира.

На этом же сайте представлен «Бюджет города Москвы для граждан» - специальное адаптированное для населения издание, речь о котором пойдет далее.

На **официальном сайте для размещения информации о деятельности учреждений** представлены сведения о деятельности каждого государственного и муниципального учреждения по всей стране, включая информацию о финансовых показателях деятельности (плановых и фактических), а также о государственном (муниципальном) задании и его исполнении.

Интерес могут представлять качественные и количественные показатели деятельности учреждения и возможность его сопоставления с другими учреждениями в

пределах субъекта Российской Федерации либо с учреждениями из других регионов, а также с показателям соответствующих государственных программ.

5.5. Бюджет для граждан



С 2013 года обязательным требованием стало формирование «Бюджета для граждан» - аналитического документа, который содержит основные положения проекта закона о бюджете и отчетности о его исполнении в доступной и понятной форме.

«Бюджет для граждан» - совместный проект Минфина России и Открытого правительства, направленный на ознакомление граждан с приоритетами бюджетной политики, условиями формирования и параметрами бюджетов бюджетной системы РФ, запланированными и фактическими результатами использования бюджетных средств.

Считается, что представление бюджета в общедоступной форме способствует формированию в обществе культуры восприятия бюджетных данных.

Доступность и понятность бюджета и бюджетной политики создают предпосылки для общественного обсуждения приоритетов расходования бюджетных средств, повышают доверие граждан к власти и принимаемым бюджетным решениям.

В рамках реализации в стране проекта «Бюджет для граждан» предполагается распространение информации о бюджетах бюджетной системы путем публикации основных положений бюджета в доступном для населения формате, разработки единого

портала бюджетной системы (его мы обсуждали выше), поддержки местных инициатив, реализации мер по повышению бюджетной грамотности населения.

Перед тем, как был сформирован первый «Бюджет для граждан» на федеральном уровне, на сайте Открытого правительства был проведен опрос населения о том, какая информация о федеральном бюджете представляет для них наибольший интерес.

Наибольшее количество голосов получили следующие варианты сведений о бюджете:

- какие расходы считаются приоритетными и почему (такой вариант отметили 48 % опрошенных);
- кем и как определяется объем денег и приоритетные направления расходов (46,3% опрошенных);
- сколько в стране тратится средств на образование, здравоохранение, социальную политику и т.п. (46,3% опрошенных);
- сколько мы платим налогов, как изменяются их пропорции (38,2% опрошенных);
- что делается для того, чтобы уменьшить зависимость бюджета от нефтегазовых доходов (37,4% опрошенных).

Кроме того, граждан интересовали вопросы финансирования детских садов, школ, благоустройства территории, строительства парковок и т.п. – то есть реализация полномочий субъектов РФ и муниципальных образований.

Подобные пожелания граждан при организации работы над «бюджетами для граждан», безусловно, были учтены.

«Бюджеты для граждан» должны формироваться и на федеральном уровне, и во всех субъектах РФ, и в муниципальных образованиях.

С федеральным «Бюджетом для граждан» можно познакомиться на сайте Минфина России.

Федеральный «Бюджет для граждан» на 2014-2016 годы был подготовлен в формате презентации.

А «Бюджет для граждан» к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2016 год» - в виде текста с яркими иллюстрациями. В данном документе, помимо прочего, представлены пояснения об особенностях финансово-экономических условиях, в которых формировался федеральный бюджет (включая усугубление геополитической напряженности, неблагоприятные события в финансовой системе, ухудшение конъюнктуры сырьевых рынков). В документе отмечается, что в условиях повышенной неопределенности в бюджетной политике должны сохраняться готовность к адаптации,

поддерживаться гибкость инструментов управления рисками, обеспечиваться гарантии устойчивости к новым внешним шокам.

Вследствие этого на федеральном уровне были приняты особые меры по сохранению условий для сбалансированности федерального бюджета, финансового оздоровления региональных и местных бюджетов, активизации структурных изменений в экономике.

Что касается субфедерального уровня, то количество субъектов РФ, публикующих бюджет для граждан, постепенно увеличивается:

- в 2013 году в их числе было 46 субъектов РФ;
- в 2014 году – 77 субъектов РФ;
- в 2015 году – 82 субъекта РФ.

Научно-исследовательским финансовым институтом (НИФИ) по заказу Минфина России ведется рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных.

Город Москва по результатам рейтингования за 2015 года получил 20 баллов (как и Архангельская, Воронежская область и Республика Коми), это 11-е место в общем рейтинге. Лидерами рейтинга, занявшими 1-е место, стали Краснодарский и Красноярский края, Ханты-Мансийский автономный округ и Республика Адыгея.

Ознакомиться с «Бюджетом для граждан», подготавливаемом в городе Москве, возможно на портале «Открытый бюджет города Москвы», который мы обсуждали ранее.

Следует заметить, что для повышения удобства этого портала Департамент финансов города Москвы совместно с Финансовым университетом при Правительстве РФ уже два года подряд (в 2014 и 2015 годах) проводили конкурсы, позволяющие разработать новые решения по повышению прозрачности и открытости бюджета города Москвы.

5.6. Как повлиять на расходы бюджета

Как повлиять на расходы бюджета

«В условиях дефицита финансирования ... участие граждан в разработке бюджетных решений на местах ... может стать одним из основных инструментов ... повышения эффективности бюджетных расходов»

Классический вариант

Написать обращение:

- в финансовый орган (отраслевой орган),
- депутату законодательного (представительного) органа с изложением сути проблемы и обоснованием необходимости бюджетного финансирования

Сходить на прием:

- в финансовый орган (отраслевой орган),
- депутату законодательного (представительного) органа где изложить суть проблемы и обосновать необходимость бюджетного финансирования

Инициативное бюджетирование **NEW!**

На специально созданных площадках граждане участвуют в формировании местных бюджетов (наполняют доходы, приоритизируют расходы, осуществляют общественный контроль)

Партисипаторное бюджетирование **NEW!**

Комиссия, состоящая из местных жителей, имеет возможность распределить часть бюджетных средств муниципалитета по своему усмотрению

38

Как и в случае с поиском информации о бюджете, для влияния на расходы бюджета существует несколько способов, первый из которых – традиционный, путем направления обращений в государственные органы (органы местного самоуправления) либо личного приема у должностных лиц.

Действующее законодательство (а именно – Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации») определяет процедуры взаимодействия при реализации конституционно закрепленного права граждан на обращения. Так, указанным законом установлено, что граждане имеют право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

- обязаны обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения гражданина, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;
- при необходимости обязаны запросить необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного

самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

- должны принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

- обязаны дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

По общему правилу, срок рассмотрения письменно обращения гражданина – 30 дней.

Таким образом, направление обращения – действовавший ранее и сохранивший свою актуальность способ взаимодействия с государственными органами и организациями. У ряда государственных органов в настоящее время создана возможность направления обращения в электронной форме с официального сайта данного органа.

Аналогично, традиционным способом является посещение должностных лиц (например, руководителя финансового органа, отраслевого органа либо депутата представительного (законодательного) органа) в их установленные приемные дни и часы и изложение сути своих просьб или проблем в ходе личного приема.

В государственных органах уделяют серьезное внимание обращениям, поступившим от граждан, и принимают меры по их своевременному рассмотрению, реагированию по существу вопроса и подготовке ответа.

Помимо этого, применительно к вопросам распределения бюджетного финансирования совсем недавно появился новый инструмент вовлечения активных граждан в процесс распределения бюджетных ресурсов – это так называемое «инициативное бюджетирование».

В настоящее время оно активно применяется в США, Великобритании, Португалии, Германии, Италии, Китае, Южной Корее и других странах.

Смысл инициативного бюджетирования – в том, чтобы вовлечь граждан в бюджетный процесс в части определения направлений расходования бюджетных средств и последующего контроля за ходом реализации отобранных таким образом и профинансированных проектов. Для стимулирования интереса со стороны всех участников на реализацию отобранных проектов направляются средства из различных источников: это и средства самих граждан, и средства региональных и местных бюджетов, и частные вложения со стороны бизнеса.

Имеют место примеры, когда в регионах проводят конкурсы местных инициатив (проектов городских и сельских поселений), лучшие из которых получают

софинансирование их регионального бюджета, благодаря чему могут быть реализованы на практике.

Внедрение инициативного бюджетирования в России стартовало в 2007 году.

В числе субъектов РФ, где реализовывались проекты инициативного бюджетирования, следует отметить, в частности, Иркутскую, Кировскую, Нижегородскую, Тверскую, Тульскую области, Ставропольский и Хабаровский края, Республику Северная Осетия – Алания и другие субъекты РФ.

В 2015 году был создан Центр инициативного бюджетирования НИФИ, обобщающий лучшую практику работы в этой сфере.

Проект партисипаторного бюджетирования «Народный бюджет» был запущен с 2014 года в Санкт-Петербурге при участии Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив. В рамках проекта комиссия, в состав которой входят активные местные жители, имеет возможность распределить часть средств местного бюджета по своему усмотрению (безусловно, в пределах полномочий органов местного самоуправления и допустимых законодательством направлений расходования бюджетных средств).

В перспективе состав регионов, применяющих инструменты инициативного бюджетирования, будет, вероятнее всего, расширяться.

5.7. Мы все - налогоплательщики



Какой же вклад мы, как граждане, жители своей страны, работники и собственники можем внести в формирование бюджетов территорий, на которых проживаем – с тем, чтобы региональные и местные бюджеты были потрачены на значимые для нас направления и проекты (некоторые из которых, вероятно, будут выбраны нами самими, благодаря применению инструментов инициативного бюджетирования).

Рассмотрим 4 наиболее значимых налога, уплачиваемых физическими лицами:

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

Налог на доходы физических лиц относится к числу федеральных налогов (т.е. регулируется федеральным законодательством – Налоговым кодексом РФ). Данный налог уплачивается, в основном, по ставке 13% с доходов, получаемых гражданами. Как правило, за работников данный налог перечисляет в бюджет работодатель. Налог распределяется между региональным и местным бюджетом. Однако в ряде регионов принимаются решения едва ли не полностью перечислять поступления по данному налогу в местные бюджеты.

В законодательстве установлен целый ряд налоговых льгот и вычетов. Например, налоговую базу могут уменьшить на суммы фактически понесенных налогоплательщиком расходов на обучение и лечение.

Однако для их применение требуется в установленном законодательством порядке представить подтверждающие документы в налоговые органы.

Транспортный налог является региональным налогом. Он регулируется Налоговым кодексом РФ и законодательством соответствующего субъекта РФ, где зарегистрирован гражданин-владелец автомобиля.

Уплачивается данный налог, как правило, в региональный бюджет (если в субъекте РФ не принято решение о его перечислении в местные бюджеты).

Объектом налогообложения транспортным налогом признаются автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы другие водные и воздушные транспортные средства, зарегистрированные в установленном порядке.

Для транспортных средств, имеющих двигатель, ставка налога устанавливается в зависимости от мощности двигателя, исходя из логики: чем мощнее двигатель, тем больше ставка налога. Окончательные ставки устанавливаются решениями органов государственной власти субъектов РФ (в частности, властями города Москвы) в пределах, определенных Налоговым кодексом РФ.

В Москве суммы уплачиваемого транспортного налога на легковые автомобили составляют в настоящее время от нескольких тысяч рублей в год до нескольких десятков тысяч рублей в год (если мощность автомобиля велика).

Налог на имущество физических лиц является местным налогом. Он регулируется федеральным налоговым законодательством и решениями органов местного самоуправления. Лишь в городах федерального значения (Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе) данный налог регулируется решениями органов государственной власти субъектов РФ.

По общему правилу, данный налог уплачивается в местный бюджет.

Объектами налогообложения налогом на имущество физических лиц являются:

- жилой дом;
- жилое помещение (квартира, комната);
- гараж, машино-место;
- единый недвижимый комплекс;
- объект незавершенного строительства;

- иные здание, строение, сооружение, помещение.

При этом жилые строения, расположенные на земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства, также относятся к жилым домам, а значит, тоже подлежат обложению данным налогом.

Ставки налога устанавливаются решениями органов местного самоуправления (законами города Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя) в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ. Общая логика установления ставок предполагает увеличение ставок при увеличении кадастровой стоимости недвижимого имущества.

На практике сумма уплачиваемого налога со средней квартиры составляет по несколько тысяч в год и сопоставима с размерами уплачиваемого гражданами налога на транспортные средства.

В настоящее время осуществляется переход на применение при определении налоговой базы, вместо инвентарной, как это было раньше, кадастровой стоимости имущества. Многие регионы уже приняли о переходе к использованию кадастровой стоимости с 1 января 2015 год, другие сделали это с 1 января 2016 года.

По оценкам, подобный переход приводит к увеличению сумм уплачиваемого налога на имущество физических лиц в несколько раз.

Земельный налог также является местным налогом и уплачивается в муниципальные (местные) бюджеты.

Объектом налогообложения данным налогом являются земельные участки, расположенные на территории соответствующего муниципального образования (города федерального значения).

Для целей налогообложения применяется кадастровая стоимость земельного участка.

Как и по налогу на имущество физических лиц, ставки налога устанавливаются решениями органов местного самоуправления (законами города Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя) в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ.

В заключение обсуждения вопросов налогообложения физических лиц хотелось бы отметить следующее. В нашей стране налог на доходы физических лиц взимается по т.н. «плоской» шкале, т.е. его ставки не увеличиваются по мере роста доходов. Считается, что это позволило вывести «из тени» высокие доходы граждан и, в конечном счете, благоприятно сказалось на состоянии бюджетной системы. В то же время подобие налога на сверхдоходы (или, как его называют «налога на роскошь») содержит в себе

регулирование ставок налогов на транспортные средства и на имущество физических лиц: за более дорогое имущество в собственности граждан (очевидно, приобретенное благодаря получению человеком сверхдоходов) приходится платить гораздо более высокие суммы налогов, чем в среднем платит население страны.

5.8. Основные направления совершенствования управления бюджетом в России



Теперь возможно «открыть» все показанные на слайде основные результаты работы в финансовой сфере нашей страны за прошедшие 20 лет.

К обозначенным ранее достижениям (напомним, это кодификация бюджетного законодательства, переход к казначейскому исполнению бюджета, реформа межбюджетных отношений, сокращение уровня государственного долга, внедрение среднесрочного финансового планирования и программных бюджетов и создание Резервного фонда и Фонда национального благосостояния) можно добавить обсужденное в рамках последней темы повышение открытости бюджетов.

Кроме того, в настоящее время ведется работа по созданию системы электронного бюджета. По данному вопросу уже приняты концептуальные решения, и активно реализуются первые запланированные шаги (совершенствуются классификаторы, разрабатываются программные комплексы).

Контрольные вопросы

1. К каким негативным последствиям может привести отсутствие у человека знаний о бюджете страны?
2. Назовите хотя бы 3 правовых акта (кодекса, закона), изучаемых специалистами в бюджетной сфере.
3. Назовите хотя бы 3 сайта в сети Интернет, где можно посмотреть информацию о бюджете в простой форме.
4. Найдите в открытых источниках информации (например, в сети Интернет) бюджет для граждан (федеральный или любого субъекта РФ), изучите его. Опишите хотя бы 2 момента, которые вас заинтересовали и/или удивили и/или поразили.
5. Перечислите возможные способы влияния обычного гражданина на распределение расходов бюджета .
6. Вспомните, что вы знаете о полномочиях города Москвы как города федерального значения. Сформулируйте, на какие одну-две цели вам, как жителю Москвы и равнодушному гражданину, кажется необходимым направить средства бюджета города Москвы.
7. Перечислите, какие основные налоги платят физические лица?
8. Назовите хотя 5 основных результатов совершенствования управления в сфере государственных и муниципальных финансов за последние 20 лет.

Литература для самостоятельной подготовки

1. Конституция Российской Федерации // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на Официальном портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014; СЗ РФ от 04.08.2014 г. № 31. Ст.4398;
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ от 03.08.1998 г. № 31. Ст.3823;
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) // СЗ РФ от 03.08.1998 г. № 32. Ст.3824;
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) // СЗ РФ от 07.08.2000 г. № 32. Ст.3340;
5. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ от 08.05.2006 г. № 19. Ст. 2060;
6. Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р (с Концепцией создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»);
7. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р (с Концепцией региональной автоматизации);

8. «Бюджет для граждан» к федеральному закону «О федеральном бюджете на 2016 год». Москва. Декабрь 2015;
9. Доклад Минфина России о лучшей практике развития «Бюджета для граждан в субъектах РФ и муниципальных образованиях за 2015 год. Москва. 2015;
10. Официальный сайт Минфина России www.minfin.ru;
11. Официальный сайт Федерального казначейства www.roskazna.ru ;
12. Единый портал бюджетной системы РФ www.budget.gov.ru ;
13. Портал «Открытый бюджет города Москвы» www.budget.mos.ru ;
14. Официальный сайт для размещения информации об учреждениях www.bus.gov.ru ;
15. Портал управления Тульской областью «Открытый регион» www.or71.ru (на нем доступна Единая информационная система подачи и оценки заявок в рамках инициативного бюджетирования)

Ответы на контрольные вопросы

Лекция 1.

1. а, в, д, е

2. б

3. б, г, д

4. б

5. б

6. в, г

7. а

8. б, в, г

Лекция 2.

1. налоговые доходы – 1; неналоговые доходы – 2; безвозмездные поступления - 3

2. страховые взносы в государственные внебюджетные фонды; таможенная пошлина, НДС, налог на добычу полезных ископаемых, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль и т.д.

3. в, г, д

4. дотации, субсидии, субвенции

5. дотации

6. Москва, Московская область, Татарстан

7 а) при низких мировых ценах на природные ресурсы доходы экспортеров сокращаются, объем уплачиваемых в бюджеты налогов сокращаются, объем заказов товаров, работ, услуг у сторонних организаций сокращается

7 б) при высоких ценах на природные ресурсы все экономические агенты устремляются в сферу добычи подобных ресурсов либо близкие к ней сферы, в результате чего другие отрасли приходят в упадок; в случае завершения периода высоких цен на ресурсы либо иссякания источника ресурсов, начинаются проблемы по сценарию из п.а) но только более жесткие

8. б, г

9. На данный момент цена на нефть – 37 долл.США за баррель. Это заметно ниже цены на нефть, исходя из которой сформирован бюджет на 2016 год (50 долл.США за баррель).

Лекция 3.

1. а, б, д

2. а, в

3. социальная политика, экономика, оборона, правоохранительная деятельность, общегосударственные вопросы

4. б, в

5. -

6. б

7. -

Лекция 4.

1. а – дефицит, б- профицит

2. б

3. остатки средств прошлых периодов, банковский кредит, кредит, полученный от другого бюджета, размещение ценных бумаг, возврат долга

4. в

5. в

6. зависит от размера дефицита и частоты его появления; если он небольшой и чередуется с профицитом, особенно если причиной его возникновения является рост расходов бюджета инвестиционного характера, опасности для бюджета нет .

7. 32,25 млрд.рублей

Лекция 5.

1. возникновение заблуждений, неверное поведение, пассивность, преобладание негативных оценок происходящего

2. Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, закон о бюджетном устройстве и бюджетном процессе субъекта РФ, закон о бюджете, закон об исполнении бюджет

3. официальный сайт Минфина России www.minfin.ru, единый портал бюджетной системы www.budget.gov.ru, портал «Открытый бюджет города Москвы» www.budget.mos.ru

4. -

5. написать в государственные органы (органы местного самоуправления) официальное обращение; прийти на прием к должностным лицам; принять участие в делении бюджетных средств в рамках проектов инициативного или патисипаторного бюджетирования

6. -

7. налог на доходы физических лиц (НДФЛ), налог на транспортное средство, налог на имущество, налог на землю

8. кодификация бюджетного законодательства (Бюджетный кодекс РФ), переход к казначейской системе исполнения бюджета, реформа межбюджетных отношений, снижение уровня государственного долга, среднесрочное финансовое планирование, программный бюджет, создание Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, повышение открытости данных о бюджете

Сценарий деловой игры

ПРАВИЛА ИГРЫ

Класс делится на группы (максимум 6-7 человек в каждой). За каждой группой закрепляется наблюдатель.

Задачи наблюдателя:

- следить за порядком в группе;
- помогать группе отвечать; разъясняя смысл вопроса, задавая наводящие вопросы и т.п. (правильный ответ наблюдатель не дает);
- оценивать ответы других групп.

Первая часть вопросов – на время; группе, которая успела ответить первой, добавляется 1 балл; при готовности вся группа поднимает руки.

Вторая часть вопросов – требует обдумывания, обсуждения в группе и подготовки качественного развернутого ответа.

Первая часть вопросов оценивается **ведущим** (исходя из того, правильный или неправильный ответ, кто первый ответил).

Вторая часть вопросов оценивается **наблюдателями** путем поднятия по команде ведущего карточек с баллами (от 1 до 5).

Наблюдатели оценивают работу каждой группы, **кроме своей** (т.е. каждая группа получает оценки от 3 наблюдателей)

Результаты групп записываются на доске (флипчарте)

ХРОНОМЕТРАЖ:

5 мин – обсуждение итогов ранее прошедших тестирований

5 мин – объяснение правил игры, знакомство с наблюдателями, общее разъяснение функций наблюдателя

Для каждого вопроса добавляется аналогичное либо удвоенное время на зачитывание вопроса и подведение итогов

Вопросы, выделенные желтым, используются для регулирования общего темпа игры (если группы работают медленно, вопросы не задаются, определяет ведущий)

Последний (10 вопрос) дается не позднее, чем за 10 минут до окончания урока.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ГРУПП

№	Вопрос	Время на подготовку ответа	Общее время на вопрос	Максимальное количество баллов (из расчета на 4 группы)
1.	Сформулируйте все известные вам определения бюджета	1 минута	3 минуты	4 (+1 за скорость)
2.	Какой орган можно назвать главным при СОСТАВЛЕНИИ бюджета: а) Министерство финансов РФ;	1 минута	3 минуты	5 (+1 за скорость)

№	Вопрос	Время на подготовку ответа	Общее время на вопрос	Максимальное количество баллов (из расчета на 4 группы)
	б) Министерство сельского хозяйства РФ; в) Правительство РФ; г) законодательный орган (Федеральное Собрание); д) Федеральная налоговая служба			
3.	Зачем при составлении проекта бюджета учитывается информация о цене на нефть: а) министерство финансов торгует нефтью и должно точно понимать, сколько получит доходов; б) для прогнозирования доходов бюджета от нефтегазового сектора экономики; в) эти данные при составлении проекта бюджета не нужны	1 минута	3 минуты	5 (+1 за скорость)
3А	КТО УГАДАЕТ ЦЕНУ НА НЕФТЬ (чье предположение окажется самым близким к истине)			
4.	Рассчитайте дефицит / профицит бюджета, если известно, что: а) доходы составили 23 450,0 млн.рублей, а расходы 23 900 млн.рублей б) доходы составили 20,0 млрд.рублей, а расходы 17,5 млрд.рублей	1 минута	3 минуты	10 (+1 балл за скорость) (результаты называет группа, отвечающая первой)
5.	Задание 1 группе: - придумайте показатели ОЦЕНКИ деятельности учителя; Задание 2 группе: - придумайте показатели ОЦЕНКИ деятельности врача; Задание 3 группе: - придумайте показатели ОЦЕНКИ деятельности полицейского; Задание 4 группе: - придумайте показатели ОЦЕНКИ деятельности президента.	5 минут	10 минут	15 (оценка жюри)
6.	Предположите, можете ли вы (ваша организация) получить средства из	5 минут	10 минут	15 (оценка жюри)

№	Вопрос	Время на подготовку ответа	Общее время на вопрос	Максимальное количество баллов (из расчета на 4 группы)
	бюджета, на что (за что): 1 группа – библиотека; 2 группа – частная автобусная компания, занимается перевозками граждан; 3 группа – население; 4 группа – кейтеринговая компания (поставляет готовое питание).			
7.	Как понять, на какие выплаты из бюджета вы можете претендовать как жители Москвы? Подумайте: - в какие органы надо обратиться; - на какие сайты в сети Интернет стоит зайти; - что именно о себе нужно рассказать, какие документы подготовить?	5 минут	10 минут	15 (оценка жюри) Отвечает первая команда, все остальные корректируют или дополняют предыдущие ответы Первой ответившей можно добавить 1 балл к оценке – им сложнее всего
8.	Вы – министр финансов. Средств в бюджете не хватает на все необходимые направления. 1 группа. Определите отраслевые приоритеты, какие отрасли вы будете финансировать сначала, а какие потом: - образование; - здравоохранение; - оборону и безопасность; - развитие экономики; - культуру; - социальные выплаты; - исследование космоса.	5 минут	10 минут	15 (оценка жюри) Присваивается максимальная оценка (т.к. цель ответа – подумать и обсудить)

№	Вопрос	Время на подготовку ответа	Общее время на вопрос	Максимальное количество баллов (из расчета на 4 группы)
	2 группа. Есть ли расходы, которые сокращать нельзя? Варианты расходов: - оплата труда; - закупка продуктов питания; - закупка автобусов для перевозки школьников; - строительство новой больницы; - финансирование театра. 3 группа. Расходы сокращать невозможно. Требуется увеличить доходы. Что делать – выберите лучший, на ваш взгляд, набор действий: - увеличивать налоги, взимаемые с бизнеса (На торговлю? На промышленность? На сельское хозяйство? На научные организации? На всех? И т.п.); - увеличивать налоги, взимаемые с населения (Со всех? Только с богатых? С неработающих тунеядцев? И т.п.); - повысить ставки аренды за использование государственного имущества; - попросить безвозмездной помощи. 4 группа. При планировании бюджета вы обнаружили, что расходов больше, чем доходов. Как вы будете действовать? Выберите наиболее логичную последовательность действий: - сократить расходы на все отрасли пропорционально недостающей сумме средств; - сократить расходы на все отрасли, но не пропорционально, а с учетом приоритетов развития; - изыскать дополнительные доходы;			

№	Вопрос	Время на подготовку ответа	Общее время на вопрос	Максимальное количество баллов (из расчета на 4 группы)
	- осуществить заимствования			
9.	Что, по вашему мнению, может служить признаком надвигающегося финансово-экономического кризиса: - очень большой государственный долг; - высокая закредитованность населения и организаций; - падение мировых цен на сырье; - существенный рост мировых цен на сырье; - высокая процентная ставка по кредитам (невозможность получать заемные средства); - массовое недоверие банковской системе; - падение темпов роста экономики (валового внутреннего продукта – ВВП).	5 минут	10 минут	15 (оценка жюри)
10.	Что делать в кризис – выберите подходящий набор действий: - успокоиться и перестать переживать; - понять, чего вам лично стоит опасаться (новых расходов, сокращения доходов, безработицы и т.п.); - подумать, как вы можете справиться с проблемой; - найти новую нишу на рынке; - стать лучшим в своей профессии; - получить новую специальность; - переехать в другую страну; - потратить все сбережения; - покупать только самое необходимое, экономить; - начать рисовать / читать / заняться спортом; - больше гулять и отдыхать Обоснуйте свой выбор	5 минут	10 минут	15 (оценка жюри) Присваивается максимальная оценка (т.к. цель ответа – подумать и обсудить)

Далее представлены материалы для печати в расчете один комплект на 1 группу

Вопрос 1 – до 4 баллов (+1 балл)

(для всех групп, на скорость)

Сформулируйте все известные вам
определения бюджета

Вопрос 2 (5 баллов) + 1 балл

(для всех групп, на скорость)

**Какой орган можно назвать главным при
СОСТАВЛЕНИИ бюджета:**

- а) Министерство финансов РФ;
- б) Министерство сельского хозяйства РФ;
- в) Правительство РФ;
- г) законодательный орган (Федеральное Собрание);
- д) Федеральная налоговая служба

Вопрос 3 (5 баллов) + 1 балл

Для всех групп (на скорость)

Зачем при составлении проекта бюджета учитывается информация о цене на нефть:

- а) министерство финансов торгует нефтью и должно точно понимать, сколько получит доходов;
- б) для прогнозирования доходов от бюджета нефтегазового сектора экономики;
- в) эти данные при составлении проекта бюджета не нужны

Вопрос 4 (до 10 баллов) + 1 балл

Для всех групп (на скорость)

Рассчитайте дефицит / профицит бюджета, если известно, что:

а) доходы составили 23 450,0 млн.рублей,

расходы 23 900 млн.рублей

б) доходы составили 20,0 млрд.рублей,

расходы 17,5 млрд.рублей

Вопрос 5 (до 15 баллов)

Задание 1 группе:

- придумайте показатели ОЦЕНКИ деятельности **УЧИТЕЛЯ**;

Задание 2 группе:

- придумайте показатели ОЦЕНКИ деятельности **ВРАЧА**;

Задание 3 группе:

- придумайте показатели ОЦЕНКИ деятельности **ПОЛИЦЕЙСКОГО**;

Задание 4 группе:

- придумайте показатели ОЦЕНКИ деятельности **ПРЕЗИДЕНТА**

Вопрос 6 (до 15 баллов)

Предположите, можете ли вы (ваша организация) получить средства из бюджета, на что (за что):

1 группа – библиотека;

2 группа – частная автобусная компания, занимается перевозками граждан;

3 группа – население;

4 группа – кейтеринговая компания (поставляет готовое питание).

Вопрос 7 (до 15 баллов)

Для всех групп

Как понять, на какие выплаты из бюджета вы можете претендовать как жители Москвы?

Подумайте:

- в какие органы надо обратиться;
- на какие сайты в сети Интернет стоит зайти;
- что именно о себе нужно рассказать;
- какие документы взять с собой?

Вопрос 8 (до 15 баллов)

1 группа.

Вы – министр финансов. Средств в бюджете не хватает на все необходимые направления.

Определите отраслевые приоритеты, какие отрасли вы будете финансировать сначала, а какие потом:

- образование;
- здравоохранение;
- оборону и безопасность;
- развитие экономики;
- культуру;
- социальные выплаты;
- исследование космоса

Вопрос 8 (до 15 баллов)

2 группа.

Есть ли расходы, которые сокращать нельзя?

Варианты расходов:

- оплата труда;
- закупка продуктов питания;
- закупка автобусов для перевозки школьников;
- строительство новой больницы;
- финансирование театра.

Вопрос 8 (до 15 баллов)

3 группа.

Вы – министр финансов. Денег не хватает.

Расходы сокращать невозможно.

Требуется увеличить доходы.

Что делать – выберите лучший набор действий:

- увеличивать налоги, взимаемые с бизнеса (На торговлю? На промышленность? На сельское хозяйство? На научные организации? На всех? И т.п.);
- увеличивать налоги, взимаемые с населения (Со всех? Только с богатых? С неработающих тунеядцев? И т.п.);
- повысить ставки аренды за использование государственного имущества;
- попросить безвозмездной помощи.

Вопрос 8 (до 15 баллов)

4 группа.

Вы – министр финансов.

При планировании бюджета вы обнаружили, что расходов больше, чем доходов.

Как вы будете действовать?

Выберите наиболее логичную последовательность действий:

- сократить расходы на все отрасли пропорционально недостающей сумме средств;
- сократить расходы на все отрасли, но не пропорционально, а с учетом приоритетов развития;
- изыскать дополнительные доходы;
- осуществить заимствования.

(одно и то же действие может повторяться несколько раз)

Вопрос 9 (до 15 баллов)

Для всех групп

Что, по вашему мнению, может служить признаком надвигающегося финансово-экономического кризиса:

- а) очень большой государственный долг;
- б) высокая закредитованность населения и организаций;
- в) падение мировых цен на сырье;
- г) существенный рост мировых цен на сырье;
- д) высокая процентная ставка по кредитам (невозможность получать заемные средства);
- е) массовое недоверие банковской системе;
- ж) падение темпов роста экономики (валового внутреннего продукта – ВВП).

Вопрос 10 (до 15 баллов)

Для всех групп

Что делать в кризис – выберите подходящий набор действий:

- а) успокоиться и перестать переживать;
- б) понять, чего вам лично стоит опасаться (новых расходов, сокращения доходов, безработицы и т.п.);
- в) подумать, как вы можете справиться с проблемой;
- г) найти новую нишу на рынке;
- д) стать лучшим в своей профессии;
- е) получить новую специальность;
- ж) переехать жить в другую страну;
- з) потратить все сбережения;
- и) покупать только самое необходимое, экономить;
- к) начать рисовать / читать / заняться спортом;
- л) больше гулять и отдыхать.

Обоснуйте свой выбор