

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Учебно-методическое пособие
для студентов высших учебных заведений
неэкономических специальностей



Министерство образования и науки Российской Федерации

Саратовский социально-экономический институт (филиал)
РЭУ им. Г. В. Плеханова

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Учебно-методическое пособие

для студентов высших учебных заведений
неэкономических специальностей

Саратов
2017

УДК 336.0/5
ББК 65.261
Б98

*Печатается по решению редакционно-издательского совета
Саратовского социально-экономического института (филиала)
РЭУ им. Г.В. Плеханова*

Авторский коллектив:

Т.В. Акимова, к.э.н., доцент; А.Ю. Выхребенцев, профессор;
О.В. Гуреева, к.э.н., доцент; Е.А. Ермакова, д.э.н., профессор;
О.С. Кириллова, д.э.н., профессор; Н.Н. Лайченкова, к.ю.н., доцент;
Е.В. Масленникова, к.с.н., доцент; Т.В. Муравлева, д.э.н., профессор;
С.Ю. Наумов, д.и.н., профессор; Е.А. Нестеренко, д.э.н., профессор;
Ю.В. Семернина, д.э.н., профессор; Ю.Н. Солнышкова, к.э.н., доцент

**Бюджетная система Российской Федерации: основы
организации и функционирования:** учебно-методическое пособие
для студентов высших учебных заведений неэкономических
специальностей / [Т.В. Акимова, А.Ю. Выхребенцев, Е.А. Ермакова и
др.]. – Саратов: Саратовский социально-экономический институт
(филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. – 140 с.

ISBN 978-5-4345-0446-1

В учебно-методическом пособии раскрыты теоретические и практические вопросы функционирования бюджетной системы в Российской Федерации, включая составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов; принципы функционирования бюджетной системы Российской Федерации; порядок формирования доходов и расходов бюджетов; организация межбюджетных отношений. Уделено внимание состоянию и перспективам развития бюджетов государственных внебюджетных фондов. Показаны основные этапы бюджетного процесса в России.

Для студентов высших учебных заведений неэкономических специальностей.

УДК 336.0/5
ББК 65.261

ISBN 978-5-4345-0446-1

© Саратовский социально-экономический
институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ	6
1.1. Сущность и функции бюджета государства	6
1.2. Система бюджетного законодательства	7
1.3. Бюджетное устройство и структура бюджетной системы	8
1.4. Принципы построения бюджетной системы	10
1.5. Консолидация бюджетов	13
1.6. Критерии эффективности бюджетной системы	14
2. ОТКРЫТОСТЬ БЮДЖЕТА И УЧАСТИЕ ГРАЖДАН	20
2.1. Концепция открытости (прозрачности) бюджета	20
2.2. Источники информации о бюджете	24
2.3. Рейтинги регионов и муниципалитетов по уровню открытости о бюджете ...	26
2.4. Инициативное бюджетирование	31
3. СИСТЕМА РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ	42
3.1. Сущность и классификация расходов бюджета государства	42
3.2. Разграничение полномочий и расходные обязательства бюджетов	43
3.3. Структурные особенности расходов бюджетов	45
3.4. Программное бюджетирование	47
3.5. Управление государственными и муниципальными закупками	48
4. СИСТЕМА ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ	56
4.1. Сущность и виды доходов бюджета. Налоговые доходы бюджета	56
4.2. Особенности неналоговых доходов бюджета	59
4.3. Суверенные фонды и нефтегазовые доходы бюджета России	60
5. НАЛОГОВЫЕ ИСТОЧНИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ	68
5.1. Понятие налоговых доходов и их классификация	68
5.2. Распределение налогов между уровнями бюджетной системы	74
5.3. Ответственность налогоплательщика	75
6. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТА	82
6.1. Понятие сбалансированности бюджета	82
6.2. Источники финансирования дефицита бюджетов России	83
6.3. Государственный и муниципальный долг	86
7. СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	92
7.1. Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм	92
7.2. Формы организации межбюджетных отношений в России	93
7.3. Формы и виды межбюджетных трансфертов	95
7.4. Условия предоставления межбюджетных трансфертов	97

8.	БЮДЖЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ РОССИИ	102
8.1.	Система государственных внебюджетных фондов России	102
8.2.	Источники доходов государственных внебюджетных фондов России	104
8.3.	Пенсионный фонд РФ	106
8.4.	Фонд социального страхования	108
8.5.	Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	110
8.6.	Контроль бюджетов государственных внебюджетных фондов России	112
9.	БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИИ	118
9.1.	Стадии и участники бюджетного процесса	118
9.2.	Составление проекта бюджета	119
9.3.	Рассмотрение и утверждение проекта бюджета	122
9.4.	Казначейское исполнение бюджета	123
9.5.	Бюджетная отчетность	125
9.6.	Бюджетные нарушения	126
10.	ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ	130

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ



1. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ

1.1. Сущность и функции бюджета государства

Бюджет – главный инструмент проведения социально-экономической политики государственных органов, с помощью которого они оказывают воздействие на весь процесс производства и распределения финансовых и производственных ресурсов как в стране в целом, так и в отдельном регионе и муниципалитете.

В России первая роспись доходов и расходов государства была зафиксирована в 1722 году, а с 1802 года такие росписи стали составляться на постоянной основе ежегодно. При этом бюджет носил чисто формальный характер по причине того, что каждое министерство самостоятельно распоряжалось выделенными ему средствами и, как правило, бесконтрольно. Разработка бюджетного устройства на государственном уровне под руководством главного специалиста Министерства финансов, видного экономиста того времени господина Татаринова стала явью лишь с 1862 года. Данный документ держался в строжайшей секретности и не публиковался. С 1894 года появилась первая классификация доходов и расходов с разграничением на обыкновенные и чрезвычайные. Бюджет России стал отвечать современному принципу гласности.

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

Бюджет как экономическая категория имеет свои *отличительные признаки*:

- денежная форма отношений;
- ограниченность сферы действия рамками бюджетного процесса;
- состав участников бюджетных отношений: с одной стороны – государство, субъекты РФ, местное самоуправление; с другой стороны – предприятия, учреждения, население;
- безвозмездность движения стоимости в виде взимания налогов и сборов;
- исторический характер возникновения совместно с развитием товарно-денежных отношений.

Сущность любой экономической категории, в том числе и государственного бюджета, проявляется в ее функциях. Бюджет выполняет следующие функции: перераспределительную, регулирующую, социальную, контрольную.

***Перераспределительная функция** заключается в перераспределении национального дохода и валового внутреннего продукта (ВВП).*

Перераспределение ВВП осуществляется через две взаимосвязанные и одновременно проходящие стадии: образование доходов бюджета и использование бюджетных средств (осуществление расходов).

Образование бюджетного фонда осуществляется с помощью бюджетных доходов, включающих налоги, займы, доходы от государственной собственности (предприятий). Данная функция позволяет государственным (муниципальным) органам управления аккумулировать финансовые ресурсы и направлять их на финансирование общественных потребностей. Специфика действия данной функции бюджета выражается в том, что процессы перераспределения финансовых ресурсов возникают между самыми различными подразделениями и субъектами общественного воспроизводства во всем

многообразии распределительных (перераспределительных) процессов по их видам (межтерриториальное, межотраслевое, межбюджетное и т. д.) и по уровням управления (федеральный, региональный, местный).

Регулирующая функция заключается в государственном регулировании (стимулировании и ограничении) экономики. Потребность в соблюдении макроэкономических пропорций в народном хозяйстве предполагает регулирование объемов бюджетного финансирования его отдельных отраслей, социальной сферы, экономических регионов (административно-территориальных образований), различных форм собственности, отдельных хозяйствующих субъектов. Бюджет фиксирует конкретные направления расходования средств, перераспределения национального дохода и валового внутреннего продукта, что позволяет ему выступать в качестве эффективного регулятора экономики.

Социальная функция предполагает финансовое обеспечение социальной политики. Важное значение имеет социальная направленность бюджетных средств. В соответствии с Конституцией Российская Федерация является социальным государством, в котором охраняется труд и здоровье людей, устанавливается минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Конституционные обязательства государства требуют соответствующих финансовых ресурсов на социальную политику.

В социальной политике приоритетными вопросами являются: поддержка наименее защищенных слоев населения (пенсионеров, инвалидов, студентов, малообеспеченных семей), а также функционирование учреждений здравоохранения, образования и культуры. Бюджет оказывает наибольшее воздействие на отрасли хозяйства и учреждения непроизводственной сферы в процессе финансового планирования.

Контрольная функция бюджета действует одновременно с распределительной и предполагает возможность и обязательность контроля за использованием бюджетных средств. Контрольная функция обуславливает возможность эффективного воздействия государства на все экономические процессы. Специфика контрольной функции заключается в том, что сам процесс формирования и использования бюджета отражает экономические процессы, протекающие в структурных подразделениях экономики. По состоянию бюджета государство может судить о том, как поступают в его казну финансовые ресурсы от различных хозяйствующих субъектов, насколько соответствует объем мобилизованных средств плановым потребностям в них государства в лице федеральных, региональных и местных органов власти. Движение (поступление и расходование) бюджетных ресурсов составляет основу контрольной функции бюджета.

1.2. Система бюджетного законодательства

Бюджетное законодательство как часть финансового законодательства – это совокупность актов, определяющих бюджетное устройство государства, его субъектов, местного самоуправления, регулирующих отношения по поводу распределения бюджетных средств между бюджетами разного уровня, их расходования, а также актов, устанавливающих порядок формирования и исполнения бюджетов, осуществления финансового контроля, формирования внебюджетных фондов и ответственность за нарушение бюджетного законодательства. Определяющее влияние на бюджетное законодательство оказывают нормы конституционного, административного и гражданского права. В со-

ответствии с Конституцией России бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из актов различного уровня (федерального, регионального и муниципального):

- 1) Бюджетного кодекса РФ (БК РФ);
 - 2) принятых в соответствии с БК РФ:
 - федеральных законов о федеральном бюджете,
 - федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ,
 - законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ,
 - законов субъектов РФ о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов,
 - муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах,
 - иных федеральных законов, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих правоотношения.
- Федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований не могут противоречить БК РФ.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством РФ, применяются правила международного договора.

На реализацию бюджетного законодательства оказывают влияние и судебные решения, особенно Конституционного суда, Верховного суда Российской Федерации, арбитражных и других судов.

Акты бюджетного законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие.

Основой современного российского бюджетного законодательства является **Бюджетный кодекс РФ**, который устанавливает общие принципы бюджетного законодательства РФ, организации и функционирования бюджетной системы РФ, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в РФ, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

1.3. Бюджетное устройство и структура бюджетной системы

Бюджетное устройство представляет собой организацию бюджетной системы, принципы ее построения.

По Конституции Россия является федеративным государством. Субъекты РФ в составе государства представлены республиками, краями, областями, городами федерального подчинения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь), автономными округами и одной автономной областью.

В соответствии с федеративным устройством государственная власть в России представлена двумя уровнями: федеральным и уровнем субъектов РФ. На муниципальном уровне действует местное самоуправление, каждое из которых действует самостоятельно в пределах закрепленных за ним полномочий. Для исполнения своих функций каждое публично-правовое образование формирует и исполняет собственный бюджет, имеющий законную силу.

В условиях федеративного государства бюджетная система является объединением относительно самостоятельных бюджетов разных уровней. Такая конструкция, с одной стороны, создает стимулы для развития каждой отдельной территории, а с другой – при

наличии центрального звена – федерального бюджета – сохраняется возможность координации развития отдельных субъектов и Федерации в целом.

Бюджетная система Российской Федерации – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 6. БК РФ).

Бюджетная система Российской Федерации включает следующие элементы:

- ✓ федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- ✓ бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- ✓ местные бюджеты, в том числе:

- бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
- бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.

Федеральный бюджет разрабатывается и утверждается в форме федерального закона, бюджеты субъектов РФ разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов РФ, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ. Использование органами государственной власти субъектов РФ иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств субъектов РФ не допускается. В бюджетах субъектов РФ в соответствии с бюджетной классификацией РФ раздельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств субъектов РФ, возникающих в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ и полномочий по предметам совместного ведения, и расходных обязательств субъектов РФ, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается. В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией РФ раздельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения, и на исполнение расходных обязательств муниципальных образований за счет субвенций из бюджетов других уровней для осуществления отдельных государственных полномочий. Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием, – утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации.

В целом в России законную силу имеют: 1 федеральный бюджет, 3 бюджета государственных внебюджетных фондов федерального уровня (Пенсионного фонда России, Фонда социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского страхования), 85 бюджетов субъекта РФ (в том числе бюджет Саратовской области), 85 бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования и более 22 тыс. местных бюджетов.

На территории Саратовской области формируется 369 местных бюджетов, из них: 4 бюджета городских округов (г. Саратов, закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО) поселок Светлый, ЗАТО поселок Шиханы, ЗАТО поселок Михайловский), 38 бюджетов муниципальных районов, включающих: 327 бюджетов поселений (39 бюджета городских поселений и 288 бюджетов сельских поселений).

1.4. Принципы построения бюджетной системы

Понятие «принцип» (principium) буквально означает «основа», «первоначало», «исходное положение» (какого-либо явления – учения, организации, деятельности и т. п.). Еще в древности обращали внимание на то, что «принцип есть важнейшая часть всего» (principium est potissima pars cujuscunque rei).

В настоящее время действует 13 принципов построения бюджетной системы:

- 1) единства бюджетной системы РФ,
- 2) разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ,
- 3) самостоятельности бюджетов,
- 4) равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований (введен Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ),
- 5) полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов,
- 6) сбалансированности бюджета,
- 7) эффективности использования бюджетных средств,
- 8) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов,
- 9) прозрачности (открытости),
- 10) достоверности бюджета,
- 11) адресности и целевого характера бюджетных средств,
- 12) подведомственности расходов бюджетов,
- 13) единства кассы.

Принцип единства бюджетной системы (ст. 29 БК РФ) означает единство:

- бюджетного законодательства,
- принципов организации и функционирования бюджетной системы,
- форм бюджетной документации и отчетности,
- бюджетной классификации бюджетной системы,
- санкций за нарушение бюджетного законодательства,

- порядка установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов,
- ведения бюджетного учета и отчетности бюджетов и бюджетных учреждений,
- порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов.

Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ (ст. 30 БК РФ) означает:

- закрепление доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы;
- определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

Принцип самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ) означает:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;
- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с БК РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы);
- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;
- недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства РФ и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;
- недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований (ст. 31.1. БК РФ) означает:

– определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств;

– формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК РФ.

Договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие БК РФ, являются недействительными.

Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 32 БК РФ) означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

Принцип сбалансированности бюджета (ст. 33 БК РФ) означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Принцип эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ) означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (ст. 35 БК РФ) означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:

- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы;
- средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;
- расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;
- расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации;
- отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете), начиная с очередного финансового года.

Принцип прозрачности (открытости) (ст. 36 БК РФ) означает:

- обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований (согласно Федеральному закону «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных

законов, актов палат Федерального Собрания», официальным опубликованием федерального закона считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации». Федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу);

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

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

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

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

Принцип достоверности бюджета (ст. 37 БК РФ) означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38 БК РФ) означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

Принцип подведомственности расходов бюджетов (ст. 38.1 БК РФ) означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Принцип единства кассы (ст. 38.2 БК РФ) означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством РФ.

1.5. Консолидация бюджетов

В условиях федеративного государства отсутствует единый, утверждаемый нормативным актом бюджет государства.

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

соответствующей территории. Помимо понятия федерального, региональных и местных бюджетов, в бюджетной практике также используется понятие «консолидированный бюджет».

Консолидированный бюджет – свод бюджетов всех уровней бюджетной системы.

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

Основная функция консолидированных бюджетов – информационная. Показатели доходов и расходов консолидированных бюджетов используются при анализе экономической политики государственной власти и экономического роста территории. Например, показатели консолидированного бюджета страны изучают для того, чтобы оценить значимость для государства общественного сектора и степень его воздействия на экономику. К числу важнейших показателей относятся объем доходов и расходов консолидированного государственного бюджета в абсолютном выражении и доля в ВВП страны.

В России составляется несколько типов консолидированных бюджетов в зависимости от территориального деления.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет муниципального района*.

Бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением*.

Бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет субъекта РФ*.

Консолидированный бюджет Российской Федерации – это свод *федерального бюджета* и консолидированных бюджетов субъектов РФ (*без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами*).

В аналитических целях в России также используется понятие «расширенный» бюджет, который включает в себя не только бюджетные показатели консолидированного бюджета РФ, но и показатели бюджетов государственных внебюджетных фондов (включая территориальные). В результате именно расширенный бюджет показывает суммарно бюджетные потоки, проходящие через бюджетную систему России.

1.6. Критерии эффективности бюджетной системы

В систему критериев оценки эффективности функционирующей бюджетной системы и проводимой бюджетной политики включаются: прозрачность, устойчивость, подотчетность, автономия, консолидация, преемственность, результативность.

1. Бюджетная прозрачность обеспечивается:

- общедоступностью информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов;
- открытостью деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;

- наличием и соблюдением формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности;
- формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами,
- необходимыми и достаточными показателями для проведения межстрановых, межрегиональных и межведомственных сравнений.

2. Для обеспечения **бюджетной устойчивости** необходимы:

- прогнозирование основных параметров бюджетной системы на средне- (до трех лет) и долгосрочную (свыше трех лет) перспективу в рамках единой макроэкономической и денежно-кредитной политики;
- реалистичность и надежность экономических прогнозов и предположений, положенных в основу бюджетного планирования;
- наличие и соблюдение при выработке средне- и долгосрочной бюджетной политики критериев (показателей) сбалансированности и устойчивости бюджетов, а также приемлемости (допустимости) налоговой и долговой нагрузки;
- систематический анализ и оценка рисков для бюджетной системы, в том числе возникающих вследствие принятых решений или средне- и долгосрочных тенденций новых обязательств;
- создание и поддержание необходимых финансовых резервов, в том числе для стран с высокой долей доходов от экспорта отдельных товаров в виде суверенных фондов (стабилизационных (резервных) фондов и фондов будущих поколений).

3. **Бюджетная подотчетность** требует:

- ежегодного проведения независимой внешней проверки (аудита) бюджетной отчетности с рассмотрением ее результатов законодательными органами власти;
- наличия и соблюдения нормативно установленных процедур внешней и внутренней проверки соблюдения бюджетного законодательства и ответственности за его нарушения;
- наличия и соблюдения формализованных, прозрачных и устойчивых к коррупции процедур принятия решений по использованию бюджетных средств, в том числе при осуществлении государственных (муниципальных) закупок;
- регулярного проведения анализа и оценки качества управления общественными финансами (для публично-правовых образований) или финансового менеджмента (для органов исполнительной власти и учреждений) с поддержкой мер по его повышению;
- по мере развития внутреннего финансового аудита в общественном секторе переориентации внешнего финансового контроля на оценку его эффективности.

4. **Бюджетная автономия** подразумевает:

- законодательно закрепленные, основанные на единых принципах, стабильные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между публично-правовыми образованиями;
- сбалансированное и взаимовязанное разграничение между публично-правовыми образованиями расходных обязательств и доходов;
- возможность и заинтересованность для региональных и местных властей самостоятельно формировать свои расходные обязательства и доходы исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ;
- объективную, формализованную и прозрачную систему бюджетного выравнивания;
- наличие стимулов для повышения эффективности управления региональными и местными финансами и, при необходимости, санкций, обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины и законодательно установленных требований.

5. **Бюджетная консолидация** предполагает, что в публично-правовом образовании:

- бюджетный процесс организован как форма (способ) исполнения расходных обязательств, в том числе с нормативно установленными особенностями в отношении расходных обязательств и (или) бюджетных ассигнований разных типов;
- все доходы и расходы отражаются в едином бюджете без увязки определенных видов доходов и расходов, в бюджетной системе отсутствуют внебюджетные фонды (за исключением законодательно созданных фондов социального страхования, а также стабилизационных/резервных фондов и фондов будущих поколений);
- планирование и исполнение текущих и капитальных расходов осуществляется ведомствами, отвечающими за политику в соответствующих сферах деятельности, в рамках единых процессов и процедур;
- функционирует эффективная система проведения бюджетных платежей, управления единым счетом бюджета и учета бюджетных обязательств;
- четко и однозначно определены ответственность и полномочия участников бюджетного процесса.

6. **Бюджетная преемственность** предполагает:

- составление и утверждение годового бюджета в соответствии с бюджетными проектировками на средне- и долгосрочную перспективу;
- наличие и соблюдение формализованных правил и процедур ежегодного обновления (корректировки) ранее одобренных параметров и продления среднесрочных бюджетных проектировок;
- наличие и применение формализованных методов расчета (корректировки) бюджетных расходов;
- наличие предопределяемых действующей политикой трансфертов населению, в том числе социальных, и бюджетных программ (действующих расходных обязательств разных видов);
- наличие и соблюдение правил и процедур определения ресурсов для принятия новых расходных обязательств в рамках принятых бюджетных предпосылок и ограничений;
- установление для ведомств «потолков» (лимитов) бюджетных ассигнований на среднесрочный период.

7. Для достижения **бюджетной результативности** необходимы:

- установление для каждого ведомства системы целей, ожидаемых результатов деятельности и отчетности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной политики;
- обеспечение самостоятельности, мотивации и ответственности ведомств, их структурных подразделений и должностных лиц (в том числе менеджеров бюджетных программ) для достижения планируемых результатов в рамках принятых финансовых ограничений;
- использование конкурентных принципов распределения бюджетных средств, в том числе в соответствии с объемом и качеством реально предоставленных ведомствами и учреждениями общественных услуг;
- наличие и применение методов оценки результатов использования бюджетных средств ведомствами и учреждениями в отчетном и плановом периоде;
- наличие и применение методов оценки полной стоимости бюджетных программ и общественных услуг.

Контрольные вопросы

1. Каким образом государственное устройство России определяет состав бюджетной системы?
2. Какие бюджеты утверждаются законодательно?
3. В составе какого бюджета могут утверждаться секретные статьи расходов?
4. Возможно ли исполнение расходных обязательств органов местного самоуправления за счет средств других бюджетов?
5. В чем проявляется контрольная функция бюджета?
6. Какие нормативные акты регламентируют бюджетные отношения в муниципалитетах?
7. Включаются ли в консолидированный бюджет Российской Федерации внебюджетные фонды?
8. Какие факторы влияют на организацию бюджетного устройства?

Задания

1. Распределите между тремя видами бюджетов (федеральный, региональный, местный) следующие бюджеты:
 - 1) бюджет г. Саратова;
 - 2) бюджет ЗАТО «Светлый»;
 - 3) бюджет Саратовской области;
 - 4) бюджет г. Энгельса;
 - 5) бюджет Красноярского края.
2. Нарисуйте структуру консолидированного бюджета Саратовской области. На примере какого-либо муниципального района Саратовской области изобразите консолидированный бюджет муниципального района Саратовской области.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г.
2. Бюджетное устройство России : монография / Х.В. Пешкова. – М. : ИНФРА-М, 2014. – 176 с.
3. Бюджет и бюджетная политика субъекта Российской Федерации (на примере Республики Татарстан) : монография / Н.М. Сабитова. – М. : ИНФРА-М, 2016. – 199 с.
4. *Ермакова Е.А., Попов М.В.* Бюджетная система РФ : учебник / СГСЭУ. – Саратов, 2013.
5. *Истомина Н.А.* О практике составления первых сводных общегосударственных финансовых документов // Финансы. – 2010. – № 4.
6. *Гурвич Е.* Насколько точны макроэкономические прогнозы? // Вопросы экономики. 2006. № 9.

ОТКРЫТОСТЬ БЮДЖЕТА И УЧАСТИЕ ГРАЖДАН



2. ОТКРЫТОСТЬ БЮДЖЕТА И УЧАСТИЕ ГРАЖДАН

2.1. Концепция открытости (прозрачности) бюджета

Концепция открытости (прозрачности) бюджетной системы была разработана в 90-х годах XX века и стала особенно актуальна в период финансового кризиса, поскольку согласно аналитическим исследованиям повышение прозрачности в бюджетно-налоговой сфере приводит к улучшению результатов исполнения бюджетов, снижению стоимости заимствований, а также к сокращению масштабов коррупции.

Повышение уровня открытости бюджетных данных, привлечение граждан, ответственности к участию в бюджетном процессе является одним из самых перспективных направлений повышения эффективности управления общественными финансами.

На сегодняшний день органы государственной власти стремятся обеспечить максимальную степень открытости всех процессов, происходящих в сфере государственного управления и, в частности, в финансовой сфере. Особенно пристальное внимание уделяется процессу использования и расходования бюджетных средств. Одним из способов обеспечить прозрачность расходования бюджетных средств, является закрепление в статье 36 БК РФ принципа прозрачности (открытости) бюджетов.

С 2016 года повышение открытости и прозрачности бюджетной системы становится крайне актуальной задачей.

Открытость бюджета – один из главных приоритетов бюджетной политики, поскольку:

- социально-экономическая и бюджетная политика государства осуществляется в интересах общества;

- успех ее реализации зависит не только от действий тех или иных государственных институтов, но и от того, в какой мере общество понимает эту политику, разделяет цели, механизмы и принципы ее реализации, доверяет ей.

Выделяют следующие основные положительные эффекты, к которым приводит открытость бюджета:

1. Открытость бюджета в мировой практике ассоциируется с сокращением уровня коррупции в государственных структурах. Например, в апреле 2014 года в указанных целях был утверждён Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы.

2. Открытый бюджет – инструмент, который позволяет соединить ресурсы и стратегические приоритеты. Это особенно важно при переходе на программный бюджет.

3. В условиях открытости бюджетов у государства появляется больше возможностей для маневрирования государственным долгом.

4. Открытый бюджет содействует диалогу между властью и гражданами, что приводит к повышению уровня доверия общества к органам государственного управления.

Интерес к проблеме повышения прозрачности бюджетного процесса в значительной степени поддерживается основными международными финансовыми организациями, среди которых Международный валютный фонд (МВФ), ОЭСР и Всемирный банк. Системные материалы, кодексы, руководства в рамках указанной проблематики, издаваемые по инициативе этих организаций, не носят обязательный характер, но следование предусмотренным в них принципам рассматривается международным сообществом как соблюдение стандартов лучшей практики.

В состав основных международных документов в сфере прозрачности (открытости) входят:

- 1) Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ;
- 2) Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ;
- 3) Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР.

Информация об уровне прозрачности государственных финансов разных стран содержится в одном из модулей Докладов о соблюдении стандартов и кодексов (Country Reports on Fiscal Transparency – ROSCs), включающих также данные мониторинга по другим 11 финансовым стандартам, признанным международным сообществом. Помимо вопросов прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, в них содержится информация о соблюдении стандартов в отношении данных, прозрачности денежно-кредитной политики и т. д. Общая цель докладов – выявление сильных и слабых сторон налогово-бюджетной сферы той или иной страны, разработка рекомендаций по укреплению ее финансовых институтов и повышению прозрачности бюджетного процесса.

В 2007 году в Калифорнии, США, Международная рабочая группа по открытому правительству разработала 8 принципов открытых данных правительства:

1. Полнота. Открытыми должны быть все государственные данные (за исключением данных, которые подпадают под ограничения доступа, определенные законом).

2. Первичность. Публикуются первичные данные, возможно, с детализацией первичных данных, но никак не объединенные или преобразованные.

3. Актуальность. Данные публикуются так быстро, насколько это необходимо для сохранения их актуальности.

4. Доступность. Данные должны быть доступны для широкой аудитории и для самых разнообразных целей.

5. Машиночитаемость. Данные должны быть представлены в электронном структурированном виде, чтобы подлежать автоматизированной обработке.

6. Отсутствие разграничения доступа. Данные доступны для всех, без идентификации и регистрации.

7. Данные в открытых форматах. Данные публикуются в открытых форматах, для чтения которых не требуется исключительных средств.

8. Без лицензий. Данные не подлежат положениям авторского права, товарных знаков, патентов и торговых секретов. Разумные ограничения на конфиденциальность, безопасность и доступность к данным могут регулироваться законом.

Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ содержит наиболее полное определение прозрачности (открытости): «Прозрачность в бюджетно-налоговой сфере означает открытость для широкой общественности в том, что касается структуры и функций органов государственного управления, задач налогово-бюджетной политики, счетов государственного сектора и прогнозов. Это предусматривает легкость доступа к надежной, всесторонней, своевременной, понятной и сопоставимой между странами информации о деятельности органов государственного управления, с тем чтобы избиратели и финансовые рынки могли точно оценить финансовое положение органов государственного управления и истинные затраты и выгоды, связанные с деятельностью органов государственного управления, в том числе ее текущие и будущие экономические и социальные последствия». Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР определяет прозрачность бюджета как «полное, своевременное и систематическое раскрытие налогово-бюджетной информации».

Open Budget Index (ИОБ) составляется на основе оценки доступности и полноты информации о бюджете от исполнительной власти страны, а также возможностей ответственности участвовать в принятии решений по госбюджету. Индекс открытости бюджета составляется организацией «Международное бюджетное партнерство» один раз в два года. Впервые исследование было проведено в 2006 году в 59 странах, а в 2012 году уже в 100 странах мира. Страны разделены на пять уровней: информация о бюджете скудная или ее вовсе нет (0–20 баллов), минимальная (21–40), есть некоторая (41–60), существенная (61–80) или исчерпывающая (81–100). Средний ИОБ по всем странами мира составляет 43 балла из 100.

В этом авторитетном рейтинге Российская Федерация занимает достойные места: в 2010 году – 21-е место, в 2012-м – 10-е место, в 2015-м – 11-е место.

Всем странам по окончании исследования было предложено внедрять инновационные механизмы в бюджетный процесс. Международным бюджетным партнерством России были предложены такие основные рекомендации, как разработка и опубликование гражданского бюджета – упрощенная версия бюджетного документа, который использует неформальный язык и доступные форматы с целью облегчить его понимание для граждан, их взаимодействие, планы и действия правительства во время бюджетного года. В октябре 2013 года на официальном сайте Минфина России размещен «Бюджет для граждан». Инициатива его создания принадлежит главе Комитета гражданских инициатив Алексею Кудрину. По его словам, основная цель проекта – представить бюджеты разных уровней простым гражданам в понятном для неспециалистов виде. Минфин России предложит включить значение этого индекса в состав целевых индикаторов государственной программы «Управление государственными финансами». Следующей рекомендацией Международного бюджетного партнерства для России является публикация полугодовых отчетов, которые предоставляются только для внутреннего пользования.

Для роста открытости и прозрачности бюджета растет значение бюджетной грамотности населения в вопросах его формирования и исполнения. В перспективе предполагается повысить грамотность различных групп граждан путем разработки и распространения обучающих материалов о бюджетной системе, применения новых бюджетных технологий, проведения мероприятий по информированию населения по экономической деятельности организаций в секторе государственного управления.

По Индексу открытости бюджета Россия в 2015 году оказалась на 11-м месте в рейтинге организации «Международное бюджетное партнерство» (МБП), опередив такие страны, как Германия и Испания. В 2006 году Индекс открытости в России составлял 47 баллов, а в 2015-м – 74. С 2012 года правительство России повысило доступность бюджетной информации благодаря:

- публикации гражданского бюджета и полугодового обзора;
- повышению полноты предварительного бюджетного заявления.

Для повышения открытости российского бюджета Минфин России использует несколько инструментов, один из которых – «Электронный бюджет». Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» разработана в соответствии с положениями Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 года № 1101-р.

В Концепции определяются цель, задачи, основные направления и принципы создания и развития государственной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Основной целью создания и развития системы «Электронный бюджет» является обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышение качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами.

Для достижения поставленной цели система «Электронный бюджет» должна обеспечивать решение следующих задач:

- повышение доступности информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований, об их активах и обязательствах;
- создание инструментов для взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга достижения финансовых результатов реализации государственных программ и результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг (выполнение государственных функций);
- обеспечение публикации в открытом доступе информации о плановых и фактических результатах деятельности организаций сектора государственного управления в сфере управления общественными финансами;
- обеспечение интеграции процессов составления и исполнения бюджетов, ведения бухгалтерского учета, а также подготовки финансовой и иной регламентированной отчетности публично-правовых образований;
- усиление взаимосвязи бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров, работ и услуг для нужд публично-правовых образований, размещения заказов на их поставку и выполнения государственных (муниципальных) контрактов, заключаемых по итогам размещения заказов;
- обеспечение взаимосвязи реестров расходных обязательств с закрепленными в соответствии с законодательством РФ полномочиями публично-правовых образований.

Для достижения цели и решения поставленных задач функционирование системы «Электронный бюджет» основано на следующих принципах:

1. открытость информационных систем и интеграция имеющихся и вновь создаваемых информационных ресурсов различной архитектуры с возможностью дальнейшего их наращивания и развития;
2. интерактивный доступ к информационным системам всех зарегистрированных пользователей вне зависимости от их территориальной удаленности от центров хранения и обработки данных при условии регламентации прав доступа к ресурсам информационных систем;
3. исключение дублирования процедур сбора и обработки информации при соблюдении правил однократного ввода информации и обеспечение ее обработки в режиме реального времени средствами самих информационных систем;
4. обеспечение удобства работы пользователей путем постоянного улучшения эргономических характеристик информационных систем и предоставления широкого набора интерфейсов;
5. обеспечение бесперебойности и надежности функционирования информационных систем с организацией многоуровневой защиты информации и информационных каналов.

По итогам создания и развития системы «Электронный бюджет» предусматривается:

- формирование единого информационного пространства и осуществление интеграции информационных потоков организаций сектора государственного управления и публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами;

- обеспечение открытости и доступности для граждан и организаций информации о прошлой, текущей и планируемой финансово-хозяйственной деятельности публично-правовых образований;

- обеспечение подотчетности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание инструментов для повышения ответственности публично-правовых образований за выполнение их функций, достижение индикаторов результативности деятельности и эффективности использования ресурсов;

- улучшение позиции Российской Федерации в международном рейтинге, формируемом в соответствии с Кодексом надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере Международного валютного фонда (Open Budget Index) на основе интегральных показателей прозрачности информации о государственных финансах.

2.2. Источники информации о бюджете

Инструменты обеспечения прозрачности и публичности бюджета России:

- ✓ Единый портал бюджетной системы РФ (<http://budget.gov.ru>) дает полную и актуальную информацию о бюджете в режиме реального времени для различных категорий заинтересованных пользователей с возможностью получить детализированную информацию по каждому бюджетополучателю; предоставляет информацию по всем бюджетам бюджетной системы РФ в едином формате, максимально удобном и простом для анализа. Разработан в целях обеспечения открытости и доступности для граждан и организаций информации о бюджетах и бюджетной системе Российской Федерации, а также финансово-хозяйственной деятельности участников бюджетного процесса. Единый портал обладает целым рядом преимуществ по сравнению с печатной версией «Бюджета для граждан»: он содержит информацию в большем объеме, предоставляет возможность использования интерактивных сервисов для работы с бюджетными данными, информация обновляется в онлайн-режиме ежедневно.

Единый портал бюджетной системы Российской Федерации является составной частью системы «Электронный бюджет» и предоставляет в режиме реального времени необходимую информацию о бюджете и бюджетном процессе в Российской Федерации, а также позволяет принимать участие всем заинтересованным гражданам в управлении бюджетным процессом. Единый портал бюджетной системы РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» обеспечивает доступ к:

- информации о бюджетной системе РФ и об организации бюджетного процесса в России;

- информации об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий и их участия в отношениях, регулируемых бюджетным законодательством Российской Федерации;

- иным сведениям, определяемым Министерством финансов Российской Федерации в соответствии с его бюджетными полномочиями;

- ✓ сайты органов власти. Например, на сайте Министерства финансов Российской Федерации содержится информация о федеральном бюджете, на сайте Федерального казначейства – информация об исполнении федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов РФ, бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Сведения о региональных бюджетах есть на сайтах субъектов РФ, информация о местных бюджетах, как правило, содержится на сайтах муниципальных образований;

- ✓ www.programs.gov.ru – краткие версии государственных программ;
- ✓ www.bus.gov.ru – информация о деятельности бюджетных учреждений, оказываемых ими услугах, их финансовом состоянии и хозяйственной деятельности;
- ✓ интернет-ресурсы исследовательских негосударственных организаций.

«Бюджет для граждан» – это документ, в котором кратко описывается бюджет, представленный на рассмотрение и утвержденный законодательным органом, а также отчет об его исполнении для ознакомления общественности с его основными параметрами. Это упрощенная версия бюджетного документа, которая использует неформальный язык и доступные форматы, чтобы облегчить гражданам понимание бюджета. «Бюджет для граждан» – это документ, в котором кратко описывается бюджет, представленный на рассмотрение и утвержденный законодательным органом, а также отчет об его исполнении для ознакомления общественности с его основными параметрами. Главные особенности гражданского бюджета – простота изложения и наглядность. Публикуется в сети Интернет, печатных СМИ, брошюрах для университетов, проведения круглых столов.

Это упрощенная версия бюджетного документа, которая использует неформальный язык и доступные форматы, чтобы облегчить гражданам понимание бюджета, объяснить планы и действия Правительства, показать формы взаимодействия с ним по вопросам расходования общественных финансов. Брошюра будет разрабатываться для обеспечения открытости бюджета и повышения информированности населения о движении бюджетных средств.

Основной целевой аудиторией «Бюджета для граждан» рассматривается молодежь, взрослые граждане в возрасте 35–40 лет и граждане предпенсионного и пожилого возраста. Главная идея «Бюджета для граждан», сформулированная федеральными органами власти, звучит так: «Граждане – и как налогоплательщики, и как потребители общественных благ – должны быть уверены в том, что передаваемые ими в распоряжение государства средства используются прозрачно и эффективно, приносят конкретные результаты как для общества в целом, так и для каждой семьи, для каждого человека».

Отличительные характеристики «Бюджета для граждан»:

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

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

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

описывает направления бюджетных расходов, которые действительно важны для граждан.

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

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

Министерство финансов регулярно публикует доклады о лучшей практике субъектов РФ по составлению «Бюджетов для граждан».

- ✓ Открытый бюджет Саратовской области <http://ifinmon.saratov.gov.ru/>.
- ✓ Официальный аккаунт министерства финансов Саратовской области в социальной сети <https://www.facebook.com/sarminfin/>.
- ✓ Официальный аккаунт «Бюджет для граждан» в социальной сети <https://twitter.com/ifinmon>.
- ✓ Публичные слушания.

2.3. Рейтинги регионов и муниципалитетов по уровню открытости о бюджете

В системе управления общественными финансами центральное правительство играет основную роль. Однако большая роль принадлежит также региональным и местным органам власти. Более того, в процессе привлечения общественности к процессам управления государственными и муниципальными финансами региональные и, особенно, местные органы власти имеют значительно большие возможности, чем федеральное российское правительство. В этой связи с целью повышения открытости региональных бюджетов в 2013 году начал рассчитываться рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных составляется Федеральным государственным бюджетным учреждением «Научно-исследовательский финансовый институт» (НИФИ) по заказу Министерства финансов Российской Федерации.

Методика составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных устанавливает ориентиры передовой практики в отношении содержания и доступности бюджетных документов, а также использования механизмов общественного участия в бюджетном процессе. Идеологической основой для разработки методики является методология, используемая Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership) при расчете Индекса открытости бюджета (Open Budget Index) для стран мира¹. При этом в методике учтены особенности бюджетного законодательства Российской Федерации и практика осуществления бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации. Ежегодно методика уточняется в целях дальнейшего

¹Open Budget Survey. Guides and Questionnaires // International Budget Partnership. Open Budget Survey [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires>.

развития, соответствующего передовым методам управления общественными финансами, повышения объективности и достоверности оценок, на основе опыта, полученного в ходе составления рейтинга в прошедшем периоде, а также с учетом достигнутых субъектами Российской Федерации результатов. Следует обратить внимание на то, что оценка уровня открытости бюджетных данных не преследует в качестве своей цели анализ соблюдения субъектами РФ требований бюджетного законодательства; в то же время она не противоречит этим требованиям.

Вся информация по вопросу проведения мониторинга и составления рейтинга, включая методику, исходные данные и оценки показателей, является общедоступной. Ознакомиться с этой информацией можно на сайте НИФИ (начиная с 2015 года).

Рейтинг строится на нескольких универсальных основных принципах:

1) Предварительное санкционирование. Законодательная власть должна санкционировать меры, связанные со сбором доходов, осуществлением расходов и заимствований до того, как исполнительная власть приступит к осуществлению этих мер.

2) Доступность для общества. Бюджетные данные считаются общедоступными, если их можно гарантированно найти и ознакомиться с их содержанием в заранее известное время и потратить заранее известные (небольшие) ресурсы. В качестве канала раскрытия информации рассматривается Интернет, самый простой и экономичный способ сделать документы общедоступными. Его использование в качестве канала раскрытия информации органами государственной власти предусмотрено Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

3) Единство. Бюджетные данные должны быть представлены консолидировано, желательно на одном портале (сайте). В случае публикации бюджетных данных обособленно (например, в силу организационной структуры власти), должен быть найден способ сообщить о месте их публикации с основного сайта, где публикуются бюджетные данные.

4) Полнота (целостность). Общедоступные бюджетные данные должны давать всестороннюю картину бюджетной деятельности государственного (муниципального) сектора. Этот принцип предполагает публикацию бюджетных данных с учетом:

- всех государственных (муниципальных) финансовых потоков, в том числе формируемых и используемых через внебюджетные фонды;
- всех государственных (муниципальных) организаций, которые принадлежат органам государственного (муниципального) управления или находятся под их контролем;
- налоговых льгот (налоговых расходов).

В составе бюджетных данных субъекта РФ должны публиковаться сведения о консолидированном бюджете субъекта РФ и территориальном фонде обязательного медицинского страхования.

5) Регулярность и своевременность. Бюджетные данные должны публиковаться на каждом из этапов бюджетного процесса в течение финансового года в соответствии с установленными для соответствующего этапа сроками. Если документ опубликован слишком поздно, он теряет свою актуальность и не может считаться своевременным.

6) Качество. Бюджетные данные должны быть актуальными, сопоставимыми, без внутренних противоречий и противоречий между различными периодами. Описание каждой статьи бюджета должно обеспечивать ясное представление о планируемых расходах. Бюджетные данные не должны быть слишком общими, представленными только в виде итоговых сумм. Информация в бюджетных отчетах должна классифицироваться таким образом, чтобы раскрывать источники формирования и направления использования бюджетных средств, давать возможность для проведения межрегиональных сопоставле-

ний, а также позволять оценивать достижение поставленных властями целей. Существенные пересмотры в бюджетной статистике за прошлые периоды должны разъясняться.

7) Понятность. Бюджетные документы являются ключевыми отчетными документами исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления. Поэтому они должны быть доходчивыми и понятными для самых широких кругов с различным уровнем компетенции, включая законодателей, государственных и муниципальных служащих и граждан.

8) Публичность. Все граждане должны иметь возможность выносить и выражать свои суждения по вопросам государственных и муниципальных бюджетов, в индивидуальном порядке или коллективно, от имени организаций гражданского общества. Это особенно важно для проекта бюджета, который должен быть представлен гражданам до его принятия законодательной властью.

Сроки проведения мониторинга и составления рейтинга определены исходя из этапов бюджетного процесса, в соответствии с установленными бюджетным законодательством для каждого этапа сроками.

Основные особенности российского рейтинга регионов:

1. Организаторы рейтинга не запрашивают в регионах никакой информации. Всю информацию эксперты ищут самостоятельно в открытом доступе в сети Интернет. При этом каждый эксперт получает задание искать бюджетную информацию, войдя в роль обычного пользователя сети Интернет. Зачастую информацию крайне сложно найти, она может быть плохо каталогизирована, иметь неточное название и т. п. В таких случаях при оценке показателя применяется понижающий коэффициент, равный 0,5.

2. Еще один понижающий коэффициент применяется в тех случаях, когда органы власти размещают бюджетную информацию в неудобном для пользователя формате. Например, приложения к бюджету, содержащие большой объем цифровой табличной информации, могут быть опубликованы в сети Интернет в графическом формате, исключая возможность работы с таблицами. В таких случаях также применяется понижающий коэффициент, равный 0,5.

3. С 2016 года используется еще один понижающий коэффициент, который применяется в случае несвоевременной публикации информации. Для большей части показателей методики определены сроки, в течение которых должны быть опубликованы соответствующие бюджетные данные. Например, согласно требованиям методики рейтинга, объявление о проведении публичных слушаний о проекте бюджета на плановый год должно быть опубликовано не позднее, чем за 7 дней до даты слушаний. В случае несоблюдения сроков публикации используется понижающий коэффициент, равный 0,5.

4. При составлении международного Индекса открытости бюджета возникает сложная и важная задача сопоставить совершенно различные бюджетные системы разных стран. При составлении рейтинга открытости региональных бюджетов такая проблема отсутствует, так как все регионы действуют в рамках, установленных Бюджетным кодексом РФ. При разработке методологии составления рейтинга требования БК РФ были учтены в полном объеме. Бюджетный кодекс не запрещает предоставлять дополнительную информацию, способствующую повышению открытости бюджета. За обеспечение большей открытости субъекты федерации в рейтинге получают большее количество баллов. Например, субъекты РФ, которые в состав закона о бюджете включают функциональный разрез, получают дополнительные баллы за обеспечение большей открытости.

5. Рейтинг составляется ежегодно. При этом выделяются 4 этапа работ. На первом этапе (январь – апрель) анализируются документы, которые относятся к принятому закону о бюджете на текущий год. Второй этап (май – июль) посвящен отчету об исполне-

нии бюджета за прошедший год. На третьем этапе (июль – сентябрь) рассматриваются вопросы о текущем исполнении бюджета и вопросы контроля и аудита. На четвертом этапе (октябрь – декабрь) внимание сконцентрировано на подготовке проекта бюджета на очередной год.

6. По завершении каждого этапа подводятся и публикуются промежуточные результаты рейтинга. Это существенно усиливает эффект в соревновательности и создает дополнительный информационный повод для привлечения внимания к проблемам открытости бюджетных данных.

7. По завершении каждого этапа работ до публикации промежуточных результатов выделялось две недели на уточнение исходных данных для расчета рейтинга. Исходные данные, на основе которых составлялся рейтинг, направлялись в финансовые органы регионов. Они могли проверить работу экспертов и, в случае обнаружения ошибок, сообщить об этом составителям рейтинга. На практике ошибок экспертов почти не было, но регионы видели, по каким позициями они получили низкие оценки и пытались срочно исправить свои недоработки. До тех пор, пока не уделялось значительного внимания срокам публикации бюджетных данных, такая организация работ не противоречила задаче добиться публикации всех необходимых документов. В 2015 году указанная задача в основном была решена, акцент переместился на своевременность публикации данных, и, естественно, этап согласования исходных данных для расчета рейтинга с 2016 года был отменен.

8. Начиная с 2015 года работа по составлению рейтинга сопровождается созданием Библиотеки лучшей практики. В Библиотеку заносятся лучшие решения, относящиеся как к образцовому формированию бюджетных документов, так и инновационные проекты по участию граждан в бюджетных отношениях. Библиотека пополняется четыре раза в год по завершении каждого из этапов рейтинга. За попадание проекта или решения в Библиотеку лучшей практики региону автору начисляется дополнительный балл.

В целях составления рейтинга проводится анализ уровня открытости бюджетных данных всех 85 субъектов РФ. Анкета, по которой проводится анализ, включает в себя около ста вопросов. В каждом вопросе, как правило, оценке подлежат несколько параметров, поэтому общее количество показателей, которые используются при формировании рейтинга, составляет более 300. Все вопросы разбиты на 9 тематических блоков:

- 1) Характеристики первоначально утвержденного бюджета.
- 2) Годовой отчет об исполнении бюджета.
- 3) Внесение изменений в закон о бюджете.
- 4) Отчетность и аналитические данные.
- 5) Финансовый контроль.
- 6) Проект бюджета и материалы к нему.
- 7) Сведения о показателях деятельности государственных учреждений.
- 8) Бюджет для граждан.
- 9) Общественное участие.

Результаты рейтинга рассчитываются как в целом, так и по отдельным тематическим блокам.

Первое место в рейтинге субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных занимает Оренбургская область, предыдущий лидер – Краснодарский край – сместился на вторую строчку. Московская область по сравнению с 2015 годом поднялась сразу на 4 позиции и теперь занимает четвертое место, за ней следует Омская область. Девятое и десятое места занимают соответственно Саратовская область и Ханты-Мансийский автономный округ.

Результаты рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных в 2016 году²

Наименование субъекта РФ	Место по Российской Федерации	% от максимального количества баллов
Лидеры		
Оренбургская область	1	89,2
Краснодарский край	2	84,4
Красноярский край	3	83,5
Московская область	4	80,1
Омская область	5	79,0
Аутсайдеры		
Республика Тыва	81	14,2
Псковская область	82	13,1
Республика Дагестан	83	11,6
Республика Ингушетия	84	8,8
Республика Северная Осетия – Алания	85	8,2

В Саратовской области разработана методика проведения мониторинга и составления рейтинга муниципальных районов и городских округов Саратовской области по уровню открытости бюджетных данных, утвержденная приказом министерства финансов области от 30.06.2016 № 202. Мониторинг проводится по 19 показателям оценки уровня открытости бюджетных данных в муниципальных образованиях, которые сгруппированы в соответствии с основными этапами бюджетного процесса в течение финансового года, что позволяет министерству финансов области отслеживать деятельность финансовых органов муниципальных образований по наполняемости своих официальных порталов (сайтов) актуальной информацией о бюджете.

Оценка по результатам каждого этапа рассчитывается как сумма баллов по всем показателям, предусмотренным для соответствующего этапа. Итоговая оценка определяется как сумма значений оценки по результатам всех этапов.

На основании итоговой оценки министерство финансов области составляет рейтинг со следующей группировкой:

1-я группа – муниципальные образования с высоким уровнем открытости бюджетных данных (не менее 75 % от максимально возможного балла);

2-я группа – муниципальные образования с удовлетворительным уровнем открытости бюджетных данных (не менее 25 % от максимально возможного балла);

3-я группа – муниципальные образования с низким уровнем открытости бюджетных данных (менее 25 % от максимально возможного балла).

В 2016 году мониторинг проведен впервые, полученный рейтинг опубликован на портале «Открытый бюджет Саратовской области» в разделе «Муниципальные образования Саратовской области». Проведенный анализ практики представления бюджета в доступной для широкой аудитории форме в 2016 году показал, что ни одному муниципальному образованию не удалось показать высокий уровень открытости бюджетных данных (30 – удовлетворительный уровень, 12 – низкий уровень).

²Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2016 год / Научно-исследовательский финансовый институт (НИФИ). – URL: <http://www.nifi.ru/ru/rating>.

2.4. Инициативное бюджетирование

Вовлечение населения в обсуждение и решение проблем местного сообщества является одной из ключевых задач в деятельности органов местного самоуправления. Возможность прямого участия граждан в решении вопросов местного значения отражена в Федеральном законе от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. Формы непосредственного осуществления местного самоуправления включают: сходы граждан, территориальное общественное самоуправление, конференции и собрания граждан, а также и другие формы законной реализации принципов партисипаторной демократии.

В международной практике «партисипаторное управление» – это концепция управления, основанная на расширении полномочий и участии граждан, обычно объединенных в группы, в принятии действенных решений по вопросам, важным для деятельности организации и граждан; предполагает разделение ответственности, рисков и успехов организации.

С реализацией концепции «партисипаторного управления» связано непосредственно «партисипаторное бюджетирование» – практика инициативного бюджетирования, основанная на мировом опыте участия граждан в принятии решений о распределении расходов местного бюджета, в контроле расходования бюджетных средств.

«Родиной» партисипаторного бюджетирования считается бразильский город Порту-Алегри, где в конце 1980-х годов появилась форма демократии, предполагающая участие граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств. К 2010 году во всем мире реализовывалось, по разным подсчетам, от 795 до 1470 проектов партисипаторного бюджетирования на местном уровне⁴.

Необходимость обобщения разнообразных практик привлечения граждан для решения вопросов местного значения привела к появлению единого термина «инициативное бюджетирование» – совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, объединенных общей идеологией гражданского участия, а также сфера государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджета, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов⁵.

Ожидаемые эффекты реализации инициативного бюджетирования в России можно разделить на несколько блоков:

1. Институциональные эффекты:

Вовлечение населения в диалог с властью и в решение местных проблем – одна из наиболее важных задач инициативного бюджетирования. Опыт совместного обсуждения проблем своего сообщества, самоорганизации жителей для проведения субботников и оказания другого безвозмездного вклада в софинансирование и реализацию проектов позволяет выработать новые привычки и неформальные «правила игры», которые граждане начинают использовать в повседневной жизни. В этом контексте для гражданина важно ощущение своей роли в развитии сообщества. Совместное обсуждение также обеспечивает правомочность принятия решений.

³Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017).

⁴URL: <http://budget4me.ru/> – Портал по инициативному бюджетированию.

⁵Инициативное бюджетирование: российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения / И.Е. Шульга, В.В. Вагин, Г.Н. Хачатрян, А.С. Сухова, Л.А. Шилов, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова. М.: Алекс, 2017.

2. Управленческие эффекты:

Обучающая составляющая в рамках инициативного бюджетирования позволяет муниципальным главам, представителям инициативных групп не только получить теоретические и практические знания и навыки в реализации проектов местного значения, но и способствует повышению их общего уровня компетенций и профессионализма, в том числе: навыков общения с жителями и бизнесом, работы в команде, планирования местного развития и т. д. Подобные навыки позволяют объяснить населению предоставляемые возможности, а также условия и дальнейшие шаги для участия в проекте.

3. Экономические эффекты:

Прямые краткосрочные экономические эффекты проявляются в росте эффективности расходования средств, объемах привлеченных внебюджетных средств и других финансовых показателей, отражающих выгоду, полученную территорией за счет привлечения софинансирования, более бережной эксплуатации объектов, решения наиболее актуальных вопросов местного значения, что в целом может содействовать экономическому развитию территории.

4. Социальные эффекты:

Если люди начинают участвовать в принятии решений, влиять на выбор приоритетов развития своего сообщества и видеть результат, взаимодействовать с органами власти, выстраивать добрососедские отношения и доверять друг другу, то это непременно должно влиять на качество их жизни и общие социальные показатели в обществе. Условия получения социального эффекта: вовлечение максимального количества жителей в процесс принятия решений и их реализацию; учет широкого спектра проблем, беспокоящих население; наличие выбора при формировании инициативной группы; развитие диалога с населением и укрепление уровня доверия к власти.

В России проекты инициативного бюджетирования развиваются начиная с 2007 года. За прошедшие годы пилотные проекты подтвердили свою результативность и эффективность; следующим шагом станет масштабирование существующих проектов и появление новых регионов, которые присоединяются к процессу. В 2007 году стартовал проект «Программы поддержки местных инициатив» Всемирного банка в восточных районах Ставропольского края: на региональном уровне была реализована инициатива по формированию бюджетной повестки с участием населения. В том же году в Красноярском крае в ходе выборной кампании в Государственную думу проведен широкомасштабный опрос населения с целью определения приоритетов расходования средств муниципальных бюджетов.

Реализация Программы поддержки местных инициатив изначально была ориентирована на решение следующих проблем в сельских районах: отставание от крупных городов с точки зрения темпов экономического роста и, как следствие, невысокое качество социальных услуг, недостаточное развитая инфраструктуры и неудовлетворительные жилищные условия. Эти проблемы усугубляет ограниченное участие населения в процессе принятия решений на муниципальном уровне; в результате средства местных бюджетов используются неэффективно.

В рамках проекта оказывается содействие региональным органам власти в удовлетворении конкретных потребностей населения. При этом непосредственное участие в работе принимают сами местные жители. Начиная с 2007 года Всемирный банк оказывает содействие в реализации инициативы в сельских поселениях восьми субъектов Российской Федерации: Республики Северная Осетия – Алания, Республики Башкортостан, Ставропольского края, Хабаровского края, Кировской, Тверской и Нижегородской областей, Еврейской автономной области. Проектом предполагалось полное вовлечение

граждан в процесс принятия решений: жители сами определяют приоритетную проблему, а также выбирают и одобряют на общем собрании вариант проекта, который наилучшим образом позволяет ее решить. Основная часть средств выделяется из бюджетов регионов, дополнительное финансирование обеспечивают муниципалитеты и местный бизнес. Кроме того, небольшой вклад от общей суммы, необходимой для реализации проекта, вносят граждане – тем самым достигается необходимая степень заинтересованности населения в проекте. В среднем доля софинансирования со стороны граждан составляет 10 % от общей стоимости проекта.

В 2000–2013 годах прошли старты проекта «Программы поддержки местных инициатив» в Кировской, Иркутской, Тульской, Тамбовской, Тверской и Нижегородской областях, в Хабаровском крае.

В 2013 году утверждена программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года по направлению «Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов»⁶. Стратегическим целевым ориентиром Программы является достижение значения Индекса открытости бюджета 85 баллов к 2020 году с вхождением России в группу стран, «предоставляющих обширную информацию гражданам о бюджете».

В 2014 году власти Москвы инициировали новый подход к управлению городом – были запущены краудсорсинговый портал для выдвижения и обсуждения идей crowd.mos.ru и проект для интернет-голосований «Активный гражданин».

В том же году в Открытом Правительстве РФ сформирована рабочая группа по партисипаторному бюджетированию и разработан проект методических рекомендаций. Впервые в рамках Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»⁷ предусмотрен механизм грантовой поддержки инициативных проектов жителей сельской местности.

В 2015 году создан Центр инициативного бюджетирования в Научно-исследовательском финансовом институте (НИФИ) Министерства финансов РФ (январь). По его инициативе запущен цикл научных междисциплинарных семинаров «Бюджет как предмет социальных наук».

Тогда же продолжаются эксперименты по реализации отдельных процедур инициативного бюджетирования через интернет-платформы: голосование и мониторинг исполнения мероприятий через интернет-ресурсы в рамках программы «Обустроим область к юбилею!» в Ярославской области; вовлечение граждан в процедуры контроля и участия через интернет-портал «Добродел» в Московской области, интернет-площадка «Партисипаторный бюджет» для сбора инициатив граждан в ЗАТО Железногорск Красноярского края и др.

С 2015 года развитие инициативного бюджетирования в субъектах РФ стало частью ежегодного доклада Министерства финансов РФ о лучших практиках «Открытого бюджета». Появляется номинация «Проекты инициативного бюджетирования» в конкурсе «Бюджет для граждан» Минфина России.

Министерство финансов РФ и Всемирный банк 7 апреля 2016 года подписали Соглашение о развитии инициативного бюджетирования в России в 2016–2018 годы, и 26 субъектов РФ выразили желание войти в Соглашение и взяли на себя обязательства по реализации программ инициативного бюджетирования. В 2017 году к Соглашению присоединились еще 17 субъектов РФ, в том числе Саратовская область.

⁶Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года». Раздел VII. Обеспечение открытости и прозрачности.

⁷Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 598 «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

Проект по развитию инициативного бюджетирования в России объединил 43 субъекта РФ. Всего в развитие инициативного бюджетирования вовлечены 47 субъектов РФ. В рамках соглашения Минфина России и Всемирного банка продолжена работа по информированию и обучению специалистов региональных органов власти и местного самоуправления практикам инициативного бюджетирования в форме семинаров, тематических семинаров-совещаний.

Таблица 2.2

Основные практики инициативного бюджетирования

Критерий	1. Программа поддержки местных инициатив (ПМИ) Всемирного банка	2. «Народная инициатива», «Народный бюджет»	3. Партиципаторное бюджетирование (ПБ)
Год начала реализации	2007	2011	2013
Ключевые особенности	1. Выбор проектов гражданами на собраниях поселений. 2. Конкурсный характер отбора проектов. 3. Практика предусматривает софинансирование со стороны населения, местного бизнеса и муниципалитетов	Являются региональными вариациями практик инициативного бюджетирования и представляют синтез различных подходов партиципаторного бюджетирования.	Распределение выделенной части городского бюджета или привлеченных средств на основании решений комиссии, состоящей из граждан, отобранных с помощью жеребьевки из числа подавших свои проекты к рассмотрению, и представителей муниципалитета
Охват регионов	Кировская, Тверская, Нижегородская области, Ставрополь, Хабаровский край, Республика Башкортостан и Северная Осетия – Алания, Еврейская АО и др.	Тульская, Иркутская, Тамбовская области	13 городов и городских поселений Ленинградской, Вологодской и Кировской областей, с 2016 г. проект ПБ запущен в г. Санкт-Петербурге

По данным Министерства финансов РФ, обобщаемых ежегодно в рамках запроса о лучших практиках бюджета для граждан в субъектах РФ, в 2016 году было реализовано 8732 проекта инициативного бюджетирования. По сравнению с 2015 годом число проектов увеличилось в 3,3 раза. Стоимость реализованных проектов составила около 7 млрд руб. (в 2015 году – 2,4 млрд руб.). Общий объем софинансирования средств государственных бюджетов из всех видов источников (муниципалитетов, граждан, бизнеса) превысил 1,8 млрд руб.

В России инициативное бюджетирование организовано таким образом, что все процедуры встроены в административную, бюджетную, налоговую систему на местном уровне, так как финансовой основой проектов является выделяемая региональным органом власти субсидия. Поскольку решение о распределении части государственного бюджета с участием граждан принимается на уровне субъекта РФ, участие органов власти является обязательным элементом. Муниципальные органы власти становятся ключевыми организаторами процесса и гарантом законности всех процедур.

В России региональные практики инициативного бюджетирования редко превышают 1 % от общего объема бюджетных расходов. Но есть исключения: в 2016 году Ярославская область приступила к реализации программы «Обустроим область к юбилею!»,

на которую было предусмотрено выделить свыше 1,6 млрд руб. бюджетных средств. Эта сумма составила почти 2 % областного бюджета.

Проекты, реализуемые в рамках региональных программ инициативного бюджетирования, в основном связаны с состоянием и развитием общественной инфраструктуры, что отражает спектр «типичных» проблем российских муниципалитетов. Именно вопросы коммунальной инфраструктуры, инженерной, дорожной инфраструктуры, развитие объектов образования, здравоохранения, социальной защиты, культурной сферы наиболее остро воспринимаются гражданами и имеют общественный резонанс.

Таблица 2.3

Типология проектов инициативного бюджетирования, реализованных в 2016 году⁸

№	Тип проекта	Кол-во проектов	Доля проектов по типам, %
1	Места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства	1673	18,1
2	Автомобильные дороги и сооружения на них	1344	14,5
3	Образовательные и культурные учреждения	1035	11,2
4	Объекты водоснабжения, водоотведения	1016	11,0
5	Обустройство игровых площадок	819	8,8
6	Объекты уличного освещения	805	8,7
7	Объекты сбора твердых коммунальных / бытовых отходов и мусора	491	5,3
8	Объекты физической культуры и массового спорта	425	4,6
9	Событийные проекты (праздники, фестивали)	425	4,6
10	Места захоронения	341	3,7
11	Объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности	257	2,8
12	Объекты культурного наследия (памятники, музеи)	191	2,1
13	Учреждения библиотечного обслуживания населения	47	0,5
14	Объекты для обеспечения жителей услугами бытового обслуживания	19	0,2
15	Иные объекты (ремонт МКД, мостов, плотин, благоустройство водоемов, организация связи, теплоснабжения, канализации, газопроводов и пр.)	372	4,0
	Итого проектов	9260	

Все проекты, реализуемые через механизмы инициативного бюджетирования, должны быть в сфере полномочий органов местного самоуправления.

С 2017 года Саратовская область является участником общероссийского проекта «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016–2018 гг.», реализуемого в рамках Соглашения между Минфином России и Всемирным банком. Суть данного проекта – поддержка на конкурсной основе инициатив, подготовленных и осуществляемых при широком участии и софинансировании со стороны населения, т. е. в рамках проекта население принимает непосредственное участие в осуществлении местного самоуправления, решая именно те проблемы, которые считает для себя действительно важными.

⁸По данным <http://www.nifi.ru> – Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации.

В региональную нормативную правовую базу входят:

– Постановление Правительства Саратовской области от 20.11.2013 № 647-П «О государственной программе Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления до 2020 года» (изм. от 17.07.2017)

– Постановление Правительства Саратовской области от 17.07.2017 № 362-П «О реализации на территории Саратовской области проектов развития муниципальных образований области, основанных на местных инициативах».

В Саратовской области разработаны и утверждены:

– Порядок реализации Проекта, условия участия в конкурсном отборе.

Предусмотрено, что размер субсидии для софинансирования реализации одного проекта не может быть более 1,0 млн руб.; от одного муниципального образования в течение одного финансового года может быть представлен только один проект. Рассматриваются проекты, направленные на решение вопросов местного значения городских и сельских поселений области. Проект должен быть реализован в течение одного финансового года. Предъявляются требования к софинансированию проекта:

– минимальное софинансирование для городского поселения: 10 % и более – средства местного бюджета, 5 % и более – средства населения;

– минимальное софинансирование для сельского поселения: 10 % и более – средства местного бюджета, 3 % и более – средства населения.

Также определены критерии оценки проекта:

– количество созданных или сохраненных рабочих мест в рамках реализации проекта – 5 %;

– вклад участников реализации проекта в его финансирование – 40 %;

– степень участия населения в определении и решении проблемы, заявленной в проекте, – 40 %;

– социальная и экономическая эффективность реализации проекта – 15 %.

Для муниципальных образований подготовлены методические рекомендации по составлению заявки для участия в конкурсном отборе. Проведены обучающие семинары для сотрудников местных администраций Саратовской области.

В Саратовской области предоставление субсидии бюджетам городских и сельских поселений области на реализацию проектов развития муниципальных образований области, основанных на местных инициативах, осуществляется по результатам конкурсного отбора.

В рамках конкурсного отбора рассматриваются проекты, направленные на решение вопросов местного значения городских и сельских поселений области, согласно утверждаемому правительством области перечню расходных обязательств муниципальных образований области, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в целях софинансирования которых предоставляются субсидии из областного бюджета, со сроком завершения реализации (с учетом ввода в эксплуатацию объекта общественной инфраструктуры, в случае если такой объект создается в рамках проекта) в текущем году.

Для участия в конкурсном отборе муниципальные образования представляют заявку с приложением ряда документов.

Конкурсной комиссией осуществляется рассмотрение заявок и оценка проектов в соответствии с балльной шкалой оценки проектов развития муниципальных образований области, основанных на местных инициативах не более одного месяца с даты окончания срока приема заявок.

По результатам оценки проектов конкурсной комиссией готовятся предложения по

распределению субсидии между муниципальными образованиями области. Уполномоченный орган готовит проект правового акта о распределении субсидии между муниципальными образованиями области и вносит его на утверждение правительства области.

Субсидия предоставляется в следующем порядке:

– часть субсидии в размере 30 % от объема предусмотренных бюджетом соответствующего муниципального образования средств перечисляется в течение десяти рабочих дней после заключения соглашения;

– оставшаяся часть субсидии в размере 70 % от объема предусмотренных бюджетом соответствующего муниципального образования средств перечисляется в течение десяти рабочих дней после представления в уполномоченный орган заверенных копий документов о поставленных товарах (выполненных работах, оказанных услугах), иных документов и материалов (в том числе фотографии, видеозаписи и т. д.), свидетельствующих о реализации проекта в полном объеме.

Субсидия носит целевой характер, не подлежит направлению на другие цели и должна быть использована в текущем финансовом году.

В Саратовской области определены следующие направления поддержки проектов развития муниципальных образований области, основанных на местных инициативах:

– организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

– обеспечение первичных мер пожарной безопасности;

– создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

– сохранение, использование, популяризация и охрана объектов культурного наследия;

– создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов;

– обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;

– создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

– участие в организации деятельности по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов;

– организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Таблица 2.4

Итоги реализации проекта «Программа поддержки местных инициатив» в Саратовской области в 2017 году

Общая численность населения муниципальных образований, принявших участие в ППМИ-2017	485 261 человек
Число жителей, принявших участие в обсуждении и определении основных параметров проектов	52 974 человека
Число собраний граждан, проведенных в городских и сельских поселениях области	85
Подано заявок для участия в конкурсном отборе	56
Число благополучателей	320 194 человека (66 %)

**Анализ вовлеченности муниципальных образований
Саратовской области в реализацию проекта
«Программа поддержки местных инициатив»**

Всего на территории Саратовской области	Городские поселения	Сельские поселения	Муниципальные районы
	39	321	38
Приняли участие в ППМИ 2017	10	46	34
Стали победителями конкурсного отбора	7	32	31

Всего средства проекта «Программа поддержки местных инициатив» в 2017 году в Саратовской области составили 27,1 млн руб., в том числе:

- средства местных бюджетов – 3,4 млн руб. (13 %);
- средства населения – 1,3 млн руб. (5 %);
- средства юридических лиц – 2,4 млн руб. (9 %);
- областная субсидия – 19,9 млн руб. (74 %).

Кроме того, неденежный вклад (материалы, оборудование, безвозмездный труд) составил 2,7 млн руб.

Анализ направленности проектов-победителей в Саратовской области в 2017 году позволяет систематизировать их следующим образом:

- объекты ЖКХ (в том числе: ремонт водяных скважин и оборудования; организация уличного освещения) – 15 проектов (38 %);
- обустройство мест массового отдыха населения (в том числе обустройство зон отдыха, парков, скверов, детских игровых площадок) – 15 проектов (38 %);
- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта – 6 проектов (15 %);
- обеспечение жителей услугами организаций культуры – 2 проекта (5 %);
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности – 1 проект (3 %).

В целом инициативное бюджетирование в России прошло стадию становления и переходит на новый уровень, когда речь идет не об отдельных региональных практиках, а об успешном системном подходе, достойном дальнейшего распространения.

Контрольные вопросы

1. Что такое публичные слушания?
2. Из каких источников можно узнать о бюджете Саратовской области?
3. Какую информацию можно узнать из портала, посвященного государственным и муниципальным учреждениям?
4. Какую выгоду получает государство от представления бюджетных данных в доступной для граждан форме?
5. Что такое «инициативное бюджетирование»?
6. Каков алгоритм инициативного бюджетирования?
7. Какие проекты можно реализовывать через механизм инициативного бюджетирования?
8. Какова роль органов местного самоуправления в процессе инициативного бюджетирования?

Задания

1. Жильцы многоквартирного дома в городском поселении на собрании пришли к решению об установке детской игровой площадки во дворе дома. Могут ли жильцы воспользоваться механизмом инициативного бюджетирования для реализации своей идеи? Какие действия им необходимо осуществить и в каком порядке?

2. Проведите сравнительный анализ трех способов участия граждан в распределении бюджетных средств для вашего муниципального образования и аргументируйте, какой из способов больше подходит в вашем случае:

а) все граждане участвуют в формулировании идей и выборе приоритетов;

б) в определении бюджетных расходов участвует комиссия, выбранная жребием. Желающие участвовать в жеребьевке направляют заявки на участие в бюджетной комиссии, по итогам открытой жеребьевки формируется состав бюджетной комиссии;

в) в определении бюджетных расходов участвует комиссия делегатов от сообщества (например, от микрорайонов, улиц).

Литература

1. Инициативное бюджетирование: российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения / И.Е. Шульга, В.В. Вагин, Г.Н. Хачатрян, А.С. Сухова, Л.А. Шилов, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова. – М. : Алекс, 2017.

2. Чулков А.С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2017. – № 11(419). – С. 13–23.

3. Бехер В.В. Некоторые размышления о местном бюджете: мониторинг и практика инициативного бюджетирования // Современная научная мысль. – 2017. – № 4. – С. 301–306.

4. URL: <https://www.minfin.ru/ru> – Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации.

5. URL: <http://ifinmon.saratov.gov.ru> – Открытый бюджет Саратовской области.

6. URL: <http://budget4me.ru> – Портал инициативного бюджетирования.

7. URL: <http://www.nifi.ru> – Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации.

СИСТЕМА РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ



3. СИСТЕМА РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ

3.1. Сущность и классификация расходов бюджета государства

Расходы бюджета – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Расходы бюджета – это экономические отношения, в ходе которых денежные средства (доходы бюджета) направляются на финансовое обеспечение функций и задач государства и местного самоуправления.

Экономическая сущность расходов бюджета проявляется в их видах. Классификация расходов бюджета может осуществляться по различным признакам.

По степени предсказуемости наступления необходимости несения расходов они бывают *запланированные* и *внезапные* (незапланированные).

В зависимости от долговых обязательств страны расходы делятся на *непроцентные* и *процентные* (связаны с обслуживанием государственного или муниципального долга, т. е. выплаты процентов по долговым обязательствам) расходы.

Экономическая классификация расходов бюджетов представляет собой группировку расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ по их экономическому содержанию (текущие и капитальные, а также на выплату заработной платы, на материальные затраты, на приобретение товаров и услуг) и отражает виды финансовых операций, осуществляемых при выполнении государственными органами своих задач.

Ведомственная классификация бюджетов представляет собой распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете, по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов бюджетов либо по главным распорядителям бюджетных средств (ГРБС), разделам, подразделам и (или) целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов.

Функциональная классификация отражает направление средств бюджета на выполнение основных функций государства в целом (общегосударственные вопросы, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, охрана окружающей среды, образование, культура, кинематография, здравоохранение, социальная политика, физическая культура и спорт, средства массовой информации, обслуживание государственного и муниципального долга, межбюджетные трансферты).

Программная классификация отражает группировку расходов по государственным программам.

По уровню бюджетной системы (в зависимости от полномочий) принято деление на расходы федерального бюджета, расходы региональных бюджетов, расходы местных бюджетов.

3.2. Разграничение полномочий и расходные обязательства бюджетов

Формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству РФ должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

Расходные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Понятие «расходное обязательство» было введено в России в 2004 году в связи с реформой разграничения полномочий.

Расходные обязательства имеют разную правовую природу, в результате чего выделяют несколько их видов: публичные, гражданско-правовые, международные.

Публичные обязательства вытекают непосредственно из закона.

Публичные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

Например, пособия или субвенции на делегированные полномочия.

Публичные нормативные обязательства – публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, работников бюджетных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

Публичные нормативные обязательства не требуют ежегодного подтверждения, доведения лимитов бюджетных обязательств, включения ассигнований в бюджетную смету. В случае недостаточности ассигнований на их исполнение разрешается превышать на 5 % предельные объемы расходов, одновременно запрещается перераспределять образовавшуюся по ним экономию на другие цели. Таким образом, главный распорядитель средств соответствующего бюджета, по которому предусмотрены ассигнования на исполнение публичных нормативных (а в перспективе и всех публичных) обязательств, при их администрировании действует как орган публичной власти, а не как юридическое лицо – участник гражданских правоотношений.

Гражданско-правовые обязательства (термин условный, не закреплен БК РФ) возникают при заключении трудовых договоров или государственных (муниципальных)

контрактов. Для них предварительно нужно определить возможности (лимиты) для принятия и исполнения.

Международные обязательства (термин условный, не закреплен БК РФ) определены международными договорами и также не требуют ежегодного переподтверждения (лимитирования).

Расходные обязательства подразделяются на три группы по видам публично-правовых образований на расходные обязательства соответственно: Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Они имеют различные основания для возникновения и источники их финансирования.

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

Выделяют 3 принципа разграничения полномочий:

- 1) субсидиарности;
- 2) учета эффекта территориальной дифференциации;
- 3) учета эффекта масштаба.

Важными для понимания основ межбюджетного регулирования являются понятия «предмет ведения», «полномочие» и «вопрос местного значения». Так, в *Конституции РФ* установлены предметы ведения: *предметы исключительного ведения* Российской Федерации (например, ядерная энергетика и национальная оборона) и *предметы совместного ведения* Российской Федерации и субъектов РФ (например, координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение). При этом Федеральный закон от 06.10.1999 № **184-ФЗ** «*Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*» выделяет в предметах совместного ведения те вопросы, которые относятся к полномочиям регионов.

Все, что не входит в эти предметы, относится к исключительному ведению регионов. Однако предметы ведения сформулированы широко, по сути это сферы государственной деятельности. Поэтому предметы исключительно регионального ведения очень мало, хотя они есть (например, принятие регионального бюджета).

Полномочия более конкретны, чем предметы ведения, они могут быть сформулированы как принятие определенных стандартов или порядков, предоставление публичных услуг, осуществление контроля и надзора и т. д.

Как правило, в отраслевых федеральных законах отдельная глава посвящена разграничению полномочий между уровнями власти: например, стандарты деятельности в данной отрасли определяет федерация, услуги предоставляет муниципалитет, а контроль оказания услуг осуществляет регион. Отдельную категорию составляют вопросы местного значения, которые установлены в Федеральном законе от 06.10.2003 № **131-ФЗ** «*Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*». Вопросы местного значения сформулированы как группы местных полномочий, своеобразные предметы местного ведения.

Конструкция разграничения полномочий весьма сложна. К тому же практически каждый год отдельные полномочия передаются (имеется в виду, что полномочие закрепляется за новым уровнем, а не временно делегируется) с одного уровня на другой.

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

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

Базовый перечень вопросов местного значения установлен статьями 14, 15, 16 и 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ.

Кроме того, сохраняет значение договорной механизм передачи отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения по соглашениям между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав поселений. Данный механизм так или иначе востребован более чем двумя третями муниципалитетов. Так, по сведениям органов исполнительной власти субъектов РФ, в 2016 году 762 муниципальных района передали часть своих полномочий по решению своих вопросов местного значения 199 городским и 6,8 тыс. сельским поселениям; в 2017 году соответственно 752 муниципальных района передали часть своих полномочий 209 городским и 7,0 тыс. сельским поселениям.

3.3. Структурные особенности расходов бюджетов

Расходы сектора государственного управления в 2016 году составили 30 888,8 млрд руб., в процентном отношении к ВВП – 36,0 % (в 2015 году – 35,7 %).

Наибольшую долю в расходах составляют расходы по разделу «Социальная политика» в сумме 10 479,2 млрд руб., «Национальная экономика» – 3 889,8 млрд руб. и «Национальная оборона» – 3 777,6 млрд руб.

В структуре бюджетной системы РФ результаты исполнения бюджетов в 2016 году сложились следующим образом:

- *федеральный бюджет* исполнен с дефицитом в сумме 2 956,3 млрд руб. (в 2015 году исполнен с дефицитом в сумме 1 961,0 млрд руб.);

- *бюджеты субъектов РФ* исполнены с дефицитом в сумме 2,4 млрд руб. (в 2015 году дефицит составил 108,2 млрд руб.);

- *бюджеты муниципальных районов* исполнены с профицитом в сумме 11,4 млрд руб. (в 2015 году дефицит составил 10,5 млрд руб.);

- *бюджеты городских округов, городских и сельских поселений* исполнены следующим образом: *бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением* исполнены с дефицитом в сумме 16,7 млрд руб. (в 2015 году дефицит составил 52,1 млрд руб.);

- *бюджеты внутригородских муниципальных образований городов* федерального значения исполнены с профицитом в сумме 0,3 млрд руб. (в 2015 году профицит составил 1,4 млрд руб.);

- *бюджеты внутригородских районов* исполнены с профицитом в сумме 0,2 млрд руб.;

- *бюджеты городских и сельских поселений* исполнены с дефицитом в сумме 5,4 млрд руб. (в 2015 году дефицит составил 2,2 млрд руб.).

В структуре расходов бюджетной системы в целом наибольшую роль играют социальные расходы, к которым относятся расходы на социальную политику, образование, здравоохранение, физическую культуру и спорт, культуру и кинематографию, средства массовой информации. Соккупные социальные расходы составили в 2016 году:

- в структуре консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов 17 946,53 млрд руб., или 60,46 % (темп роста 104,64 %),

- в консолидированном бюджете РФ 11 994,07 млрд руб., или 49,34 % (темп роста 104,21 %),

- в федеральном бюджете РФ 5916,13 млрд руб., или 36,48 % (темп роста 104,95 %).

Расходы на оборону составили в 2016 году: в структуре консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов – 5788,98 млрд руб.,

или 18,48 % (темп роста 110,16 %), в консолидированном бюджете РФ – 5792,34 млрд руб., или 21,98 % (темп роста 110,15 %), в федеральном бюджете РФ – 5674,01 млрд руб., или 34,56 % (темп роста 110,24 %).

Структура расходов консолидированного бюджета РФ в 2016 году выглядит следующим образом. На первом месте социальные расходы – 49,34 %. Второе место занимают расходы на оборону – 21,98 %. Третье место занимают расходы на национальную экономику (в т. ч. на сельское хозяйство и рыболовство и дорожное хозяйство) – 16,33 % (темп роста 102,73 %). Четвертое место занимают общегосударственные расходы – 6,53 % (темп роста 99,99 %).

В расходах федерального бюджета в 2016 году наибольший удельный вес занимают социальные расходы – 36,48 %. Второе место занимают расходы на оборону – 34,56 %. Третье место занимают расходы на национальную экономику (в т. ч. на сельское хозяйство и рыболовство и дорожное хозяйство) – 14,02 % (темп роста 99,05 %). Четвертое место занимают общегосударственные расходы – 6,67 % (темп роста 98,03 %).

Таким образом, наибольшая доля расходов бюджетов всех уровней приходится на социальные расходы. Это наглядное отражение того, как государство, будучи демократическим и социальным, выполняет свои обязательства перед гражданами. Расходы на оборону в наибольшей степени преобладают в структуре расходов федерального бюджета.

Бюджеты 56 регионов (76 – в 2015 году) исполнены с суммарным дефицитом 201,4 млрд руб. (370,5 млрд руб. – в 2015 году). Бюджеты 29 регионов (9 – в 2015 году) исполнены с суммарным профицитом 189,0 млрд руб. (199,0 млрд руб. – в 2015 году). По итогам исполнения за 2016 год дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ составил 12,5 млрд руб., что в 13,8 раза меньше, чем в 2015 году (171,5 млрд руб.).

Основную роль в расходах субфедеральных бюджетов играют расходы на образование, на долю которых приходится 25,6 % всех расходов. Вторым по значимости разделом расходов бюджетов субъектов РФ являются расходы на национальную экономику (20,2 %). По сравнению с 2015 годом они увеличились на 7,3 % (что просто компенсирует темпы инфляции). Объем финансирования расходов на национальную экономику по итогам года оказался меньше утвержденных законами о бюджетах субъектов РФ сумм на 8,0 %. В структуре расходов на национальную экономику 43,2 % составляют расходы на дорожное хозяйство (дорожные фонды). Расходы на социальную политику в 2016 году составили 16,6 % всех расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и увеличились по сравнению с 2015 годом на 10,5 % (на 4,8 % в реальном исчислении). Расходы на здравоохранение (без учета расходов территориальных фондов медицинского страхования), доля которых в общей сумме расходов составляет 12,9 %, сократились по сравнению с 2015 годом на 74,6 млрд руб., или 5,5 %. Расходы на здравоохранение на территории региона финансируются как непосредственно из бюджета субъекта РФ, так и из Территориального фонда обязательного медицинского страхования. Расходы из ТФОМС увеличились по сравнению с предшествующим годом на 1,9 %, что не компенсирует снижения уровня бюджетных расходов.

Общий объем расходов местных бюджетов в 2016 году составил 3655,1 млрд руб., что на 2,7 % (или на 94,8 млрд руб.) больше, чем в 2015 году.

Расходы на решение вопросов местного значения увеличились по сравнению с 2015 годом на 2,5 %, или 56,0 млрд руб., и составили 2318,5 млрд руб. В целом по Российской Федерации расходы на решение вопросов местного значения составляют 63,4 % в общей сумме расходов местных бюджетов (в городских и сельских поселениях это значение достигло уровня 99,1 и 98,1 % соответственно в связи с тем, что на поселенческий уровень передавался незначительный объем государственных полномочий). Относительно 2015 года доля расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения снизилась на 0,2 %.

Расходы на осуществление государственных полномочий (переданных и не переданных) в 2016 году составили 36,2 % от всех расходов.

Наибольший удельный вес в структуре расходов по состоянию на занимают расходы на образование (48,2 %), ЖКХ (12,6 %), общегосударственные вопросы (9,3 %), социальную политику и здравоохранение (8,4 %).

3.4. Программное бюджетирование

Базовая модель программного бюджетирования представляет собой процесс составления государственного бюджета, ориентированного на достижение результатов от финансирования целевых программ посредством государственных расходов. Программное бюджетирование использует анализ затраты-выгоды для целей принятия решения о распределении финансирования и оценивает соответствие достигнутых результатов программ их целям. Программная структура является связующим звеном между бюджетом и общим стратегическим планированием. Соответственно, программная структура является способом классификации расходов, но должна рассматриваться как инструмент анализа стратегических задач. Это способ рассмотрения того, что финансируется, уровня финансирования и достигнутого посредством финансирования результата. Программное бюджетирование использует подход «сверху вниз», в отличие от противоположного направленного подхода, используемого при традиционном бюджетировании.

Начиная с 2014 года российские бюджеты формируются с помощью программного подхода, при котором расходы классифицируются по государственным (муниципальным) программам и подпрограммам.

Программно-целевой метод – есть способ решения крупных и сложных социально-экономических проблем посредством выработки и принятия органами управления (с привлечением участников, исполнителей) системы взаимовязанных программных мер, направленных на достижение целей, связанных с устранением, подавлением, смягчением возникшей проблемы.

Исходя из этого, программный бюджет – это инструмент программно-целевого управления бюджетными расходами, предусматривающий распределение бюджетных средств исходя из приоритетных целей и задач социально-экономического развития.

Государственное программирование осуществляется посредством разработки и реализации периодически дополняемой и изменяемой совокупности целевых экономических программ, формируемых в соответствии с возникающими или обостряющимися социально-экономическими проблемами народно-хозяйственного масштаба и значения, решение которых требует привлечения ресурсов.

Под государственной программой понимается документ стратегического планирования, содержащий комплекс мероприятий, взаимовязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Модель программного бюджетирования строится на обязательном соблюдении следующих пяти принципов.

Принцип своевременности и информационной обеспеченности, заключающийся в систематическом сборе и учете информации о результатах реализации программ в процессе подготовки бюджета. Необходимым условием является эксплицитное определение

Распорядители бюджетных средств (РБС) результатов, ожидаемых от реализации программ, а также ключевых показателей эффективности. Соблюдение принципа способствует как возникновению фискального пространства в случае инициирования новых программ без необходимости увеличения общего размера расходования, так и фискальной консолидации. Стимулирование РБС к принятию рациональных решений осуществляется посредством установления взаимосвязи между эффективностью реализации программ и объемом их финансирования.

Принцип информационной достаточности, заключается в признании ограниченности финансовых и человеческих ресурсов для построения информационной системы, обеспечивающей проведение комплексной оценки программ. Механизм комплексной оценки, являясь составной частью базовой модели, использует следующую информацию: степень соответствия ожидаемых результатов потребностям общества и государственной политике, показатели социально-экономической эффективности программ, обоснованность и адекватность программной логики ожидаемым результатам. Оценка эффективности программ является основой для принятия бюджетных решений, а не инструментом оценки секторов экономики.

Принцип интеграции требует использования информации в бюджетном процессе, поскольку ее наличие является необходимым, но не достаточным условием построения эффективной модели бюджетирования. Данные мониторинга существующих программ должны быть интегрированы в бюджетный процесс с целью пересмотра ориентиров бюджетной политики, своевременной модификации или удаления низкоприоритетных программ.

Принцип синергии и кооперации заключается в обмене информацией между инициаторами решений и ответственными за их принятие, а также комплексности в подходе к бюджетированию на федеральном уровне. С одной стороны – среднесрочное планирование в секторах, особенно в здравоохранении и образовании, является источником необходимой информации для ключевых РБС. С другой стороны – планирование на национальном уровне выступает инструментом установления приоритетов секторных планов. Программное бюджетирование требует институционального объединения планирования и бюджетного процесса, например путем помещения обеих функций в рамках одного ведомства.

Принцип управленческой гибкости, практическая реализация которого позволяет обеспечить своевременную адаптацию структурных единиц, ответственных за реализацию программ к изменяющимся условиям. РБС и координаторам программ предоставляются расширенные полномочия для принятия своевременных решений, связанных с выбором необходимых для эффективной реализации программ ресурсов.

Расходы федерального бюджета распределены по 44 государственным программам, охватывающим 70 % расходов бюджета, в рамках пяти направлений: новое качество жизни; инновационное развитие и модернизация экономики; эффективное государство; сбалансированное региональное развитие; обеспечение национальной безопасности.

В Саратовской области на 2018 года сформировано 18 государственных программ, охватывающих 92,9 % расходов областного бюджета. При этом около 70 % расходов бюджета приходится на 3 программы социальной направленности в области образования, социальной политики и здравоохранения.

3.5. Управление государственными и муниципальными закупками

С 1 января 2014 года в Российской Федерации начал действовать Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который стал очередным шагом государства, направленным на преодоление коррупционных проявлений в области госзакупок, повышение эффективности расходования бюджетных средств и создание прозрачной системы обеспечения государственных нужд.

Принятие закона ознаменовало создание новых правил, по которым должны работать и заказчики, и участники. Данный закон содержит комплекс преимуществ, среди которых:

- доступность всей информации в единой информационной системе;
- возможность определения поставщика в электронной форме (путем электронного аукциона);
- возможность осуществления мероприятий общественного контроля;
- быстрое рассмотрение антимонопольными органами жалоб и т. д.

Конституцией РФ в ст. 8 закреплена основная принцип, на котором базируются положения Закона № 44-ФЗ: в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Гражданский кодекс РФ устанавливает порядок поставки товаров для государственных или муниципальных нужд. К отношениям по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд применяются правила о договоре поставки (статьи 506–522), если иное не предусмотрено правилами Гражданского кодекса РФ.

Помимо федеральных законов, непосредственно регулирующих госзакупки, необходимо знать еще ряд подзаконных нормативных актов, детализирующих положения Закона № 44-ФЗ.

Под принципами контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг следует понимать базовые основополагающие установки, являющиеся ориентиром реализации и дальнейшего развития положения Закона № 44-ФЗ.

Закон № 44-ФЗ закрепляет следующие основные принципы систем государственных (муниципальных) закупок:

- принцип открытости и прозрачности (ст. 7 Закона № 44-ФЗ) подразумевает свободное и безвозмездное обеспечение доступа к полной и достоверной информации о контрактной системе в сфере закупок посредством ее размещения в единой информационной системе;
- принцип обеспечения конкуренции (ст. 8 Закона № 44-ФЗ) подразумевает осуществление закупок исключительно конкурентными способами. Нарушение указанного принципа грозит привлечением заказчика, его должностного лица к ответственности, предусмотренной КоАП РФ;
- принцип профессионализма заказчика (ст. 9 Закона № 44-ФЗ). В рамках реализации принципа профессионализма заказчика, совокупный годовой объем закупок которых превышает сто миллионов рублей, создают контрактные службы. При этом создание специального структурного подразделения не является обязательным.

В случае если совокупный годовой объем закупок заказчика не превышает сто миллионов рублей и у заказчика отсутствует контрактная служба, заказчик назначает должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта, то есть назначает контрактного управляющего;

- принцип стимулирования инноваций (ст. 10 Закона № 44-ФЗ);
- принцип единства контрактной системы в сфере закупок (ст. 11 Закона № 44-ФЗ);

– принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок (ст. 12 Закона № 44-ФЗ) Реализация положений ст. 12 Закона № 44-ФЗ на практике вызывает определенные затруднения в силу отсутствия как в исходном законе, так и подзаконных нормативных актах точных критериев эффективности и результативности.

Осуществление закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд можно разделить на несколько крупных этапов:

1. Планирование.
2. Определение поставщика.
3. Заключение и исполнение контракта.

В отдельных случаях возможно проведение контрольных мероприятий.

План закупок и план-график – два обязательных документа, которые отличаются по последовательности составления, назначению и содержанию.

Планы закупок размещаются в единой информационной системе (официальный сайт единой информационной системы – www.zakupki.gov.ru). В них содержатся данные о целях, объектах, объемах, сроках закупок и иная информация. Точный перечень информации, подлежащий включению в план закупок, содержится в ч. 2 ст. 17 Закона № 44-ФЗ.

В плане закупок заказчик должен обосновать потребность в товарах, работах или услугах, привести срок их приобретения и общий объем финансирования, что следует из пп. 2, 4–6 ч. 2 ст. 17 Закона № 44-ФЗ.

План-график представляет собой составленный заказчиком перечень закупаемых в течение всего календарного года товаров, работ, услуг. Для его подготовки необходимо определить ответственное лицо, необходимые заказчику товары (работы, услуги) и объем денежных средств, которые выделены на их приобретение.

В отношении планов-графиков действует базовое правило – «закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены».

Планы-графики также размещаются в единой информационной системе (официальный сайт единой информационной системы – www.zakupki.gov.ru).

План-график составляется на основе плана закупок на основании ч. 2 ст. 21 Закона № 44-ФЗ.

Перечень информации, подлежащей обязательному включению в план-график, закреплён в ч. 3 ст. 21 Закона № 44-ФЗ.

В плане-графике необходимо определить условия каждой закупки, в частности способ осуществления, цену, описать ее объект (пп. 2, 4 ч. 3 ст. 21 Закона № 44-ФЗ).

В плане-графике необходимо обосновать регламентированную ст. 22 Закона № 44-ФЗ начальную максимальную цену контракта (далее – НМЦК) и способ определения поставщика.

Размещение планов закупок и планов-графиков закупок осуществляется в течение 3 рабочих дней со дня утверждения или изменения таких планов.

Определение поставщиков осуществляется посредством использования конкурентных или неконкурентных **способов определения поставщиков**.

К конкурентным способам определения поставщиков по Закону № 44-ФЗ относятся:

– конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс);

– аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион);

– запрос котировок;

– запрос предложений.

Согласно Закону № 44-ФЗ, единственным неконкурентным способом определения поставщиков является «закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)» (этот способ закупки в специальной литературе также называется «прямая закупка» или «закупка из единственного источника»).

Определение способа закупки осуществляется заказчиками на основании следующих критериев выбора способа закупки:

- 1) предмет и условия исполнения контракта, заключаемого по результатам закупки;
- 2) начальная (максимальная) цена контракта;
- 3) критерии определения победителя;
- 4) требуемый срок удовлетворения потребности в объекте закупки.

В структурированном виде информация о способах определения поставщиков содержится в разъяснениях Минэкономразвития России от 22.10.2013 «Методические разъяснения по осуществлению закупок с применением различных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ».

Говоря о проведении государственных (муниципальных) закупок, необходимо отметить наличие в Законе № 44-ФЗ преимуществ для отдельных категорий участников:

1. Учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы (ст. 28 Закона № 44-ФЗ).
2. Организации инвалидов (ст. 29 Закона № 44-ФЗ).
3. Субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации (ст. 30 Закона № 44-ФЗ).

Конкурсы отличаются от аукционов по двум основным элементам:

- 1) критерий определения их победителей (цена – в аукционе; цена и другие критерии – в конкурсе);
- 2) порядок проведения этих процедур и определения их победителей («пошаговое» снижение цены, возможность неоднократного изменения ценового предложения со стороны участников, «автоматическое» определение победителя – в аукционе; рассмотрение и оценка заявок, вынесение решения о победителе комиссией – в конкурсе).

Одной из проблем конкурсного определения поставщика является бумажная форма заявок. Несмотря на законодательно закрепленное положение о возможности подачи электронных заявок, фактическая возможность такой подачи пока отсутствует.

Открытые аукционы проводятся только в электронной форме (на электронных площадках). Таким образом, победитель аукциона определяется «компьютером» (автоматически на электронной площадке), а победитель конкурса – «человеком» (конкурсной комиссией).

Указанное обстоятельство свидетельствует о том, что аукцион является способом определения поставщиков, менее подверженным риску коррупции, чем конкурс. Исходя из этих соображений, в соответствии с Законом № 44-ФЗ Правительство РФ утвердило так называемый «аукционный перечень», т. е. перечень продукции, которые заказчики обязаны закупать на аукционе (а не на конкурсе). Случаи обязательного проведения электронного аукциона закреплены в распоряжении Правительства РФ от 21 марта 2016 года № 471-р (в ред. от 10 августа 2016 года) «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)».

При осуществлении закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) заказчик заключает договор с поставщиком напрямую, то есть без проведения сложных процедур.

По общему правилу закупка у единственного поставщика является **правом**, а не обязанностью заказчика.

Некоторые начинающие юристы ошибочно полагают, что закупка у единственного поставщика – это закупка у такого поставщика, который является единственным (в мире, стране), способным (уполномоченным) поставить запрашиваемую заказчиком продукцию.

Полный перечень случаев закупки у единственного поставщика перечислен в ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

Согласно Закону № 44-ФЗ гражданско-правовой договор на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд, заключенный от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с данным нормативным правовым актом, именуется контрактом.

Государственный (муниципальный) контракт представляет собой договор, заключенный от имени РФ, субъекта РФ (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Содержание контракта должно соответствовать требованиям Гражданского кодекса РФ, иных федеральных законов и нормативных правовых актов. Ряд требований установлен в Законе № 44-ФЗ.

При заключении контракта сторонам необходимо учитывать, в частности, требования:

- к форме контракта;
- составлению и изменению проекта контракта;
- согласованию условий;
- порядку изменения и прекращения контракта;
- содержанию отдельных видов контрактов.

Любой договор (контракт) должен содержать соглашение сторон по всем существенным условиям. К их числу относятся условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение в соответствии с п. 1 ст. 432 Гражданского кодекса РФ.

Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков. Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы и на основе содержащейся в ней информации.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае если такие органы образованы в муниципальных образованиях).

Контроль в сфере закупок бывает трех видов:

- 1) государственный (муниципальный);
- 2) контроль, осуществляемый заказчиком;
- 3) общественный контроль.

Государственный (муниципальный) контроль осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок. Контроль осуществляется путем

проведения плановых или внеплановых проверок. Информация о проведении контрольными органами в сфере закупок и органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля плановых и внеплановых проверок, об их результатах и выданных предписаниях размещается в единой информационной системе и (или) реестре жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний.

Контроль, осуществляемый заказчиком, не имеет каких-либо особенностей. В Законе № 44-ФЗ указано лишь, что заказчик обязан в предусмотренных законом случаях осуществлять контроль за привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

Контрольные вопросы

1. Что такое расходное обязательство, его значение?
2. Какие разделы классификации расходов бюджетов являются единичными для бюджетов бюджетной системы РФ?
3. В чем отличие структуры расходов бюджетов?
4. Зачем нужен программный бюджет?
5. Какие отношения охватываются понятием «планирование» в системе закупок для государственных (муниципальных) нужд?
6. Имеются ли отличия между конкурентными и неконкурентными способами определения поставщика?
7. Охарактеризуйте общие требования к контракту.
8. В чем состоит сущность общественного контроля в рамках Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»?

Задания

1. Заполните нижеприведенную таблицу.

Наименование способа определения поставщика	Преимущества (не менее трех)	Недостатки (не менее трех)
Открытый конкурс		
Электронный аукцион		
Запрос котировок		
Запрос предложений		

2. На основании данных об исполнении бюджета субъекта РФ за отчетный финансовый год (на сайте Федерального казначейства www.goskazna.ru либо на сайте финансового органа субъекта РФ) заполните таблицу и рассчитайте доли расходов каждого раздела в общем объеме расходов.

Наименование раздела бюджетной классификации расходов	Сумма, млрд руб.	Доля расходов по разделу в общей сумме расходов, %

Литература

1. Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2013. – 592 с.

2. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др. ; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М. : ИздСР : КОНТРАКТ, 2016.
3. Предпринимательское право Российской Федерации : учебник / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др. ; отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2017.
4. *Соломонов Е.В., Юрицин А.А.* К вопросу о юридической природе плановых актов государственных и муниципальных заказчиков // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – № 1. – С. 26–29.
5. *Тасалов Ф.А.* Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование : монография. – М. : Проспект, 2016.

СИСТЕМА ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ



4. СИСТЕМА ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ

4.1. Сущность и виды доходов бюджета. Налоговые доходы бюджета

Государство для выполнения своих функций должно иметь достаточные финансовые ресурсы. Государственный бюджет является финансовой основой реализации государством своих полномочий.

Бюджетные обязательства всех уровней бюджетной системы финансируются за счет бюджетных доходов разного вида. Доходы бюджетов представляют собой часть национального дохода, подлежащую централизации в бюджеты различных уровней. Доходы бюджета создают не только материальную основу существования самого государства, но и базу покрытия потребностей в средствах для выполнения основной части возложенных на государство функций. Назначение доходов – покрытие расходов бюджета.

Доходы бюджета выполняют как прямую фискальную функцию, так и регулирующую. Их необходимо рассматривать прежде всего как фактор, влияющий на совокупное потребление путем оказания влияния на уровень доходности социальных групп и виды деятельности. Взимание доходов позволяет оказывать определенное воздействие на выбор направлений использования накоплений, образующихся в ходе хозяйственной деятельности, регулировать спрос и структуру конечного потребления. Доходы бюджета способны воздействовать на хозяйственную активность, на объемы выпускаемой продукции и техническое оснащение производства, на равновесие цен, на отраслевое и территориальное размещение инвестиций.

Регулирующие возможности бюджетных доходов, однако, имеют определенные пределы. Высокий уровень изъятия денежных средств у предприятий и населения ведет к падению хозяйственной активности, уменьшению потребительских расходов, снижению совокупного спроса на рынке, что, соответственно, способствует падению объемов выпускаемой продукции, повышению цен, уменьшению реально произведенного валового национального продукта.

Доходы бюджета выражают экономические отношения, возникающие между государством, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами в процессе формирования основного общегосударственного фонда денежных средств и имеют специфическое общественное назначение, связанное с мобилизацией денежных средств в распоряжение государства. Формой проявления этих отношений выступают различные виды платежей предприятий, организаций и населения в бюджет, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с действующим в стране бюджетным и налоговым законодательством, в распоряжение органов государственной власти и служат для обеспечения их функций. Бюджетные доходы, с одной стороны, являются результатом распределения стоимости общественного продукта, а с другой – выступают объектом дальнейшего перераспределения.

Вместе с тем следует найти такие формы финансовых взаимоотношений с хозяйствующими субъектами и населением, методы изъятия в доходную часть бюджета, которые бы стимулировали повышение производительности труда, рациональное использование ресурсов, и как следствие – увеличение поступлений. В этом заключается как фискальная, так и стимулирующая функции доходов, обеспечивающие расширение материальной основы их роста, укрепление доходной части бюджета.

Формы и методы формирования доходов бюджета трансформируются под воздействием многих объективных и субъективных факторов, среди которых первостепенное значение имеют уровень развития производительных сил и производственных отношений, финансовой науки. Значительное влияние на доходы оказывают также сложившаяся экономическая и социальная ситуация, политика и приоритеты развития общества на данном этапе, стратегия и тактика достижения намечаемых целей и др. Однако в любом случае главным назначением мобилизационных доходов является формирование устойчивой финансовой базы, позволяющей органам государственной власти всех уровней осуществлять исполнение своих функций, удовлетворять общегосударственные и региональные потребности.

Таким образом, доходы бюджета формируются за счет денежных поступлений (налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений), находящихся в распоряжении государственных органов, и являются центральным показателем бюджета, что позволяет определить сумму расходов государства на развитие экономики, темпы экономического роста и уровень благосостояния народа.

Соотношение государственных и муниципальных бюджетных доходов и расходов формирует бюджетный дефицит (профицит). Достичь прямого баланса и точного соответствия доходов расходам на практике крайне сложно. К примеру, в бюджете РФ 2017 года превышение расходов над величиной доходов предположительно составит 2,753 трлн руб. (рис. 4.1).

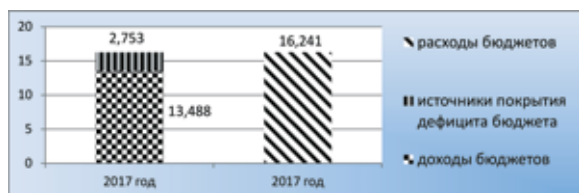


Рис. 4.1. Соотношение доходов и расходов бюджета РФ на 2017 год (прогноз)

Материальной основой доходов государственного бюджета является национальный доход, т. е. та часть, которая централизуется в основном фонде денежных средств государства, его регионов и муниципальных образований. В бюджете аккумулируется основная часть государственных финансовых ресурсов (более 2/3 всего объема), принимающих форму доходов бюджета. Исполнить бюджет по доходам – это значит мобилизовать все предусмотренные законодательством ресурсы: налоги, сборы, неналоговые платежи и отчисления – и распределить их по уровням бюджетной системы.

Состав бюджетных доходов, их структура органически связаны с объемами общественно-го производства и национального дохода и определяются финансовой политикой государства.

В доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ для целевого финансирования предприятий, а также безвозмездные перечисления.

В составе доходов бюджетов обособленно учитываются доходы целевых бюджетных фондов.

Доходы бюджета представляют собой денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством в распоряжение органов государственной власти соответствующего уровня.

Доходы бюджетов в зависимости от источников их формирования делятся на две большие группы:

- 1) налоговые и неналоговые доходы;
- 2) безвозмездные поступления.

К **налоговым доходам** относятся налоги и сборы, зафиксированные в налоговом законодательстве. Неналоговые доходы прописаны Бюджетным кодексом РФ и Бюджетной классификацией.

На размер налоговых доходов, поступающих в бюджеты всех уровней бюджетной системы, немалое значение оказывают налоговые льготы, часть из которых устанавливается федеральным налоговым и бюджетным законодательством, а часть может устанавливаться законами субъектов РФ. Так, при формировании проекта бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018–2020 годы⁹ с 2018 года предложено установить мораторий на новые льготы по налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты.

Помимо этого в этом документе предусмотрено внедрение концепции налоговых и неналоговых расходов в бюджетный процесс, закрепление соответствующих норм в законодательстве и создание прозрачного механизма анализа объемов налоговых и неналоговых расходов и оценки их эффективности на всех уровнях бюджетов бюджетной системы. Иными словами, налоговые льготы получают статус *налоговых расходов бюджета*.

Основным принципом распределения налоговых и неналоговых расходов по государственным программам является соответствие их целей приоритетам и целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, определенным в госпрограммах (*программные налоговые расходы бюджета*). При этом отдельные статьи налоговых и неналоговых расходов могут соответствовать сразу нескольким целям социально-экономического развития, отнесенным к разным государственным программам. Налоговые и неналоговые расходы, которые не подходят под перечисленные выше критерии, отнесены к *непрограммным налоговым расходам*.

Неналоговые доходы – это все иные формы бюджетных доходов, не связанные с налогами.

Безвозмездные поступления в бюджете представлены группами бюджетных доходов, поступивших от нерезидентов, от государственных (муниципальных) и негосударственных организаций, от наднациональных организаций, от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в форме трансфертов и иных доходов.

Все доходы бюджетов в зависимости от уровня бюджета, куда они зачисляются, делятся на доходы федерального, региональных (субъектовых) и местных бюджетов.

В доходах бюджета РФ в 2017 году из числа нефтегазовых доходов лидирующие позиции должны занять налог на добавленную стоимость, акцизы, доходы от использования государственного имущества, а также налог на прибыль и таможенные пошлины и поступления от приватизации федерального имущества (рис. 4.2).



Рис. 4.2. Структура доходов бюджета РФ – 2017 (млрд руб.)

⁹Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (проект). – URL: [http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/ONBNiTTP_v_GD_03.07.17\(2\).pdf](http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/ONBNiTTP_v_GD_03.07.17(2).pdf).

Несколько иная картина характерна для местных бюджетов. Например, по состоянию на 01.03.2017 в налоговых доходах местных бюджетов преимущественное положение занимают поступления от НДФЛ и налогов на совокупный доход (ЕНВД, УСН и т. п.).

По состоянию на 01.03.2017 отмечается значительный рост по сравнению с аналогичным периодом прошлого года налоговых доходов: по налогу на прибыль организаций – на 165,3 %, по налогу на имущество физических лиц – на 69,0 %, по акцизам на нефтепродукты – на 17,6 %, по налогу, взимаемому при патентной системе налогообложения, – на 17,5 %. Поступления от налога на доходы физических лиц увеличились на 6,5 % и составили 89,4 млрд руб., или 60,9 % в объеме налоговых доходов местных бюджетов, что выше аналогичного показателя по состоянию на 01.03.2016 (59,8 %).

В целях мобилизации бюджетных доходов государство в лице соответствующих ведомств (администраторов доходов) вступает в финансовые взаимоотношения с отдельными субъектами хозяйства, гражданами, взимая на общегосударственные, региональные и муниципальные нужды часть созданного или полученного ими национального дохода (валового внутреннего продукта и/или валового регионального продукта).

Все источники доходов делятся на две основные группы – внутренние и внешние. К внутренним относятся национальный доход и национальное богатство, создаваемые внутри страны и используемые государством для осуществления своих функций; к внешним – национальный доход другой страны, заимствованный в форме внешних займов, а в исключительных случаях – национальное богатство.

Доходы от федеральных налогов и сборов, региональных налогов, местных налогов и сборов, страховых взносов на обязательное социальное страхование, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства. В доходы бюджета текущего года зачисляется остаток средств на конец предыдущего года.

Денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации с момента их зачисления на единый счет этого бюджета.

Налоговые доходы считаются уплаченными в соответствующий бюджет либо в бюджет государственного внебюджетного фонда с момента, определяемого налоговым законодательством РФ, т.е. с момента дачи налогоплательщиком поручения кредитной организации о перечислении денежных средств с расчетного (или иного) счета субъекта платежа (организации или физического лица) в бюджет соответствующего уровня при наличии средств на счете плательщика.

4.2. Особенности неналоговых доходов бюджета

В Российской Федерации неналоговые доходы существенно уступают по удельному весу налоговым доходам. Нормативно-правовое регулирование неналоговых доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется целым комплексом законодательных и подзаконных актов. Механизм исчисления и уплаты большей части неналоговых доходов в федеральный бюджет в основном определен на законодательном уровне. На федеральном уровне состав неналоговых доходов определен Бюджетным кодексом РФ, соответствующими законодательными актами, в том числе приказом Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

Неналоговые доходы могут носить обязательный и необязательный характер, взиматься на добровольной и обязательной основе. У них не определены конкретные ставки, сроки уплаты, льготы и другие чисто налоговые элементы.

Главной особенностью неналоговых поступлений считается их преимущественно добровольный характер. При этом даже если платеж необходимо внести, то взамен лицо получает определенную выгоду – необходимую ему государственную услугу или продукт (действие, работу и т. п.). Исключением являются средства, которые уплачиваются в качестве штрафных санкций, – они вносятся на основании решения компетентного органа, как правило, суда. Также основная масса неналоговых доходов обладает такими свойствами, как стабильность, регулярность и мобильность. Благодаря таким свойствам неналоговые доходы склонны «мигрировать» из одного региона в другой, а внутри них – между муниципальными образованиями, пополняя различные бюджеты.

Как правило, большинство неналоговых доходов зачисляются в соответствующие бюджеты в полном объеме и являются их собственными доходами. К примеру, в федеральный бюджет поступают доходы от внешнеэкономической деятельности, доходы от реализации государственных запасов и резервов и прибыль Банка России по нормативам, установленным федеральными законами.

Неналоговые доходы классифицируются:

- по территориальному признаку;
- по методам формирования и привлечения (добровольные и обязательные);
- по конкретным основаниям для взимания платежей, формирующих неналоговые поступления.

В составе неналоговых доходов различают:

- таможенные платежи;
- иные доходы от внешнеэкономической деятельности;
- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- доходы от продажи или иной коммерческой реализации имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (доходы от реализации государственных запасов, доходы от продажи земли и нематериальных активов и др.);
- доходы от платных услуг, оказываемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также определенными бюджетными учреждениями;
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, и иные суммы принудительного изъятия (штрафы различного характера, возмещение ущерба, административные платежи и сборы и т. п.);
- доходы в виде трансфертов и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- а также иные неналоговые доходы.

4.3. Суверенные фонды и нефтегазовые доходы бюджета России

Суверенные фонды создаются государствами для сохранения финансовой стабильности в период экономических кризисов, а также используются как инвестиционный инструмент. В России, как и во многих странах мира, появление большинства из таких фондов связано с доходами от экспорта нефти и иных углеводородов. Основные функции суверенного фонда – покрытие дефицита бюджета в случае неблагоприятной экономи-

ческой конъюнктуры или аккумуляции избыточных экспортных поступлений, которые впоследствии могут быть инвестированы в перспективные проекты.

Функционирование таких фондов напрямую связано с устойчивостью бюджетной системы и эффективностью долговой политики. Будучи обособленной частью доходов бюджета, имеющих рентный характер, они определяют возможность и способность страны противостоять рискам колебаний внешней конъюнктуры. Одновременно их наличие прямо влияет на планы государственных заимствований, состояние государственного долга и государственного кредита.

Для управления российскими суверенными фондами характерна консервативная политика, что в условиях низких цен на нефть препятствует их наполнению и сохранению антикризисной «подушки безопасности». К примеру, около 40 % средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) зарезервированы под инфраструктурные проекты, проекты «Росатома», Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ).

Расцвет и активное создание суверенных фондов связано с периодом высоких цен на нефть. Впервые суверенные фонды в мире появились в 50-е годы XX столетия, а в России первый такой фонд (Стабилизационный фонд) был создан в 2004 году. Источниками его формирования были государственные доходы от добычи и экспорта нефти при превышении нефтяных котировок определенной «цены отсечения». В 2008 году Стабилизационный фонд был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. В 2011 году был создан Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ), который вкладывает деньги в лидирующие и перспективные отрасли совместно с международными инвесторами.

Резервный фонд является обособленной частью средств федерального бюджета и нацелен на обеспечение выполнения государством своих расходных обязательств в случае сокращения поступлений нефтегазовых доходов в федеральный бюджет.

Фонд национального благосостояния – второй суверенный фонд России. Как и Резервный фонд, он является частью средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации¹⁰. Его целями являются исключительно обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ и обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ.

Фонд национального благосостояния формируется за счет:

- дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации;
- доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливается объем средств Фонда национального благосостояния, направляемых на указанные цели.

Средства Фонда национального благосостояния могут размещаться в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов:

- долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков;
- долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами;

¹⁰Суверенные фонды как фактор устойчивости бюджетной системы и эффективности долговой политики. – URL: https://studme.org/37009/finansy/suverennye_fondy_kak_faktor_ustoychivosti_byudzhethnoy_sistemy_effektivnosti_dolgovoy_politiki.

– депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях, в том числе в целях финансирования самоосупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;

– депозиты и остатки на банковских счетах в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», в том числе в целях финансирования проектов государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в реальном секторе экономики, реализуемых российскими организациями;

– депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации;

– долговые обязательства и акции юридических лиц, в том числе российские ценные бумаги, связанные с реализацией самоосупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

Суверенные фонды России обеспечили относительно безболезненное прохождение мирового финансового кризиса 2008–2009 годов и поддерживают экономическую стабильность в настоящее время. Из-за этого их объем существенно сократился. В декабре 2016 года объем средств Резервного фонда впервые за всю историю его существования опустился ниже 1 трлн руб. На 1 ноября 2017 года в нем находилось 975,52 млрд руб., или 16,86 млрд долл., а в Фонде национального благосостояния – 4013,81 млрд руб., или 69,36 млрд долл.¹¹ Закон о бюджете на 2017 год предполагает, что Резервный фонд в текущем году будет полностью исчерпан и правительство перейдет к использованию средств Фонда национального благосостояния (ФНБ). На покрытие дефицита бюджета планируется направить 1,061 трлн руб. из Резервного фонда и 663,5 млрд руб. из ФНБ¹².

Однако начиная с 2015 года принято решение не начинать финансирование новых проектов из ФНБ и существует вероятность приостановки финансирования части уже одобренных проектов.

В настоящее время функционирование обоих фондов основывается на применении бюджетного правила. При накоплении в Резервном фонде нефтяных доходов до нормативной величины 7 % от ВВП дополнительные нефтегазовые доходы (но не более половины) могут направляться в Фонд национального благосостояния и расходоваться на инфраструктурные проекты.

В июле 2017 года президент РФ Владимир Путин подписал закон, вносящий поправки в Бюджетный кодекс (БК) РФ, устанавливающие новые принципы бюджетных правил, ограничивающих расходы федерального бюджета, а также объединяющие на базе Фонда национального благосостояния Резервный фонд и ФНБ. В соответствии с этим документом средства Резервного фонда должны быть перечислены в ФНБ до 1 февраля 2018 года. Объединенный фонд, как и раньше, будет формироваться за счет дополнительных нефтегазовых доходов. Использование ФНБ на финансирование дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда России (ПФР) предлагается осуществлять в зависимости от остатка средств фонда на конец очередного финансового года. Если общий объем средств в объединенном фонде превышает 5 % ВВП, использование предлагается ограничить объемом недополученных нефтегазовых доходов в соответствующем году.

¹¹Информационное сообщение Минфина РФ «О результатах размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния за период с 1 января по 31 октября 2017 года» [Электронный документ]. – URL: <https://www.minfin.ru/ru/press-center>.

¹²Суверенные фонды в России и в мире. Вклад в формирование благосостояния государств : материалы Петербургского международного экономического Форума – 2017 [Электронный документ]. – URL: <http://tass.ru/pmfef-2017/articles/4274233>.

В том случае, если остаток фонда меньше 5 % ВВП, использование средств фонда предлагается ограничить 1 % ВВП для того, чтобы сохранить минимальный допустимый объем средств в суверенных фондах.

Кроме того, согласно документу, до достижения средствами фонда отметки в 7 % ВВП не допускается размещение средств ФНБ в иные финансовые активы, за исключением начатым до 1 января 2018 года самоокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утвержден правительством, и начатым до 1 января 2018 года проектов «Внешнеэкономбанка».

Тем не менее окончательное решение о прекращении существования резервного фонда еще не принято в связи с наметившейся тенденцией некоторого роста мировых цен на нефть. Однако получаемые в настоящее время доходы от размещения средств Резервного фонда на счетах в иностранной валюте в Банке России не компенсируют курсовую разницу от переоценки активов. Условием сохранения резервного фонда является стабилизация цены на нефть на уровне не ниже 50 долл. за баррель, так как все дополнительные доходы (свыше 40 долл. за баррель) будут использоваться для пополнения Резервного фонда. С учетом структуры инвестиций средств российских суверенных фондов без высоких цен на нефть они практически не будут пополняться.

Таблица 4.1

Основные параметры базового варианта прогноза социально-экономического развития РФ на 2017–2019 годы¹³

Показатели	2015	2016	2017	2018	2019
ВВП, млрд руб.	80804,0	82815,0	86806,0	92296,0	98860,0
Темп прироста ВВП, % к предыд. году	-3,7	-0,6	0,6	1,7	2,1
Средняя цена нефти марки Urals, долл./барр.	51,2	41,0	40,0	40,0	40,0
Среднегодовой курс рубля к доллару США, руб. за долл.	60,7	67,5	67,5	68,7	71,1
Индекс потребительский цен в годовом исчислении, %	12,9	5,8	4,0	4,0	4,0

В свою очередь, к нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты:

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

- вывозных таможенных пошлин на нефть сырую;
- вывозных таможенных пошлин на газ природный;
- вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

При прогнозировании нефтегазовых доходов федерального бюджета используются среднегодовая цена на нефть сырую марки «Юралс», среднегодовая экспортная цена на газ природный и среднегодовой обменный курс доллара США к рублю.

Под базовой ценой на нефть понимается среднегодовая цена на нефть – 40 долл. США за один баррель в ценах 2017 года, подлежащая ежегодной индексации на 2 % начиная с 2018 года.

Под базовой экспортной ценой на газ природный понимается прогнозируемое значение среднегодовой экспортной цены на газ природный, умноженное на соотношение базовой цены на нефть к прогнозируемой цене на нефть.

¹³Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (проект). – URL: [http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/ONBNiTP_v_GD_03.07.17\(2\).pdf](http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/ONBNiTP_v_GD_03.07.17(2).pdf).

Нефтегазовые доходы федерального бюджета используются для финансирования нефтегазового трансферта, формирования и пополнения Резервного фонда, формирования фонда национального благосостояния. Нефтегазовый трансферт представляет собой часть доходов бюджета от реализации газа, нефти и конденсата.

Доля нефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета в среднем показателе составляет 44–46 %. Это достаточно существенная доля в доходах государства. Максимальные показатели по нефтегазовым доходам были зафиксированы в 2014 году – 51,9 %. За 2016 год доля нефтегазовых доходов упала до уровня 2009 года и составила примерно 40 % от всех остальных доходов. Нефтегазовые доходы федерального бюджета России снизились по сравнению с аналогичным периодом 2015 года на 17,6 % – до 4,83 трлн руб. Такое падение произошло из-за снижения цен на газ и нефть, что принесло убыток для государства.

Проектом федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019–2020 годы предусмотрено, что в 2018–2020 годах для финансирования дефицита бюджета не будет использоваться Резервный фонд, а в 2019–2020 годах минимально будет использоваться Фонд национального благосостояния. Кроме того, в этом документе прогнозируется, что доходы от экспорта топливных ресурсов будут снижаться; в базовом сценарии ожидается уменьшения доходов от экспорта энергоресурсов до 163,9 млрд долл. в 2018 году, до 162,8 млрд долл. в 2020-м, а в консервативном сценарии снижение произойдет до 134,5 млрд долл. в 2020 году.

Таблица 4.2

Основные характеристики федерального бюджета на 2018–2020 годы, млрд руб.¹⁴

Наименование	2017 (оценка)	2018 (проект)	2019 (проект)	2020 (проект)
Доходы, всего	14 720,3	15 257,8	15 554,6	16 285,4
% ВВП	16,0	15,7	15,1	14,8
в том числе:				
нефтегазовые доходы	5 795,2	5 479,6	5 247,5	5 440,4
% ВВП	6,3	5,6	5,1	4,9
ненефтегазовые доходы	8 925,1	9 778,2	10 307,1	10 845,0
% ВВП	9,7	10,0	10,0	9,8
Расходы, всего	16 728,4	16 529,2	16 373,7	17 155,3
% ВВП	18,1	17,0	15,9	15,6
Дефицит (-) / Профицит (+)	-2 008,1	-1 271,4	-819,1	-869,9
% ВВП	2,2	1,3	0,8	0,8

Поступления от основного источника ненефтегазовых доходов – НДС – прогнозируются в течение всего трехлетнего периода с небольшим превышением (0,3 п.п. ВВП) над объемом поступлений от данного налога в 2017 году. Доходы от налога на прибыль, «импортных» пошлин и акцизов в целом прогнозируются в долях ВВП для всего периода 2018–2020 годов на уровне 2017 года, что является вполне обоснованным.

Таким образом, современная бюджетная политика направлена на снижение зависимости пополнения доходов федерального бюджета от динамики мировых цен на углеводороды.

¹⁴Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». – URL: <https://www.finam.ru/analysis/forecasts/>.

Контрольные вопросы

1. На какие основные группы делятся доходы бюджетов?
2. Каковы налоговые полномочия субъектов РФ?
3. Какие налоги являются федеральными?
4. Какие налоги относятся к региональным, местным?
5. Какие доходы имеют статус неналоговых?
6. Какие доходы относятся к нефтегазовым?
7. Какие функции выполняют суверенные фонды?
8. В чем суть нового бюджетного правила, заложенного в проект бюджета на период 2018–2020 годов?

Задания

1. Проведите анализ динамики налоговых и неналоговых доходов бюджетов за период 2015–2017 годов.
2. Проведите анализ динамики формирования и расходования средств суверенных фондов РФ за период 2015–2017 годов.

Литература

1. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 1.
2. «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (проект).
3. Информационное сообщение Минфина России «О результатах размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния за период с 1 января по 31 октября 2017 года» [Электронный документ]. – URL: <https://www.minfin.ru/ru/press-center>.
4. Суверенные фонды в России и в мире. Вклад в формирование благосостояния государств: материалы Петербургского международного экономического форума – 2017 [Электронный документ]. – URL: <http://tass.ru/pmef-2017/articles/4274233>.
5. Суверенные фонды как фактор устойчивости бюджетной системы и эффективности долговой политики. – URL: https://studme.org/37009/finansy/suverennye_fondy_kak_faktor_ustoychivosti_byudzhethnoy_sistemy_effektivnosti_dolgovoy_politiki.

НАЛОГОВЫЕ ИСТОЧНИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ



5. НАЛОГОВЫЕ ИСТОЧНИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ

5.1. Понятие налоговых доходов и их классификация

К *налоговым доходам бюджетов* относятся предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации федеральные, региональные и местные налоги и сборы, налоги, взимаемые в рамках специальных налоговых режимов, а также пени и штрафы по ним.

Налог обладает целым рядом признаков:

Налог **обязателен** к уплате для всех. Это определено Конституцией Российской Федерации. Налог устанавливается только законом. Никакой другой платеж, как бы он ни назывался, не является налогом, если он не предусмотрен законом.

Налог является **индивидуально безвозмездным**. Это означает, что он взимается для покрытия потребностей всего государства. Однако государство в ответ не обязано совершить что-то определенное для конкретного налогоплательщика.

Налоги взимаются в **денежной** форме и их главным назначением является **финансовое обеспечение деятельности государства и (или) муниципальных образований**, т. е. они взимаются в целях финансирования расходов, иными словами, они предназначены для формирования доходов бюджета. Официальное определение налога дано в Налоговом кодексе Российской Федерации (НК РФ):

Налог – это обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований (ст. 8 НК РФ).

Сбор, в отличие от налога – возмездный платеж, и уплачивается он для того, чтобы государство совершило для плательщика какое-либо юридически значимое действие (например, предоставило определенное право, выдало разрешение или лицензию). Так, можно уплатить сбор и получить право на охоту или рыбную ловлю.

Налоговый кодекс РФ не дает определения пошлины, понимая под ней, видимо, разновидность сборов. Так, например, государственная пошлина уплачивается за выдачу и регистрацию документов, судопроизводство и т. п.

Налоговым кодексом РФ установлены следующие виды налогов и сборов: федеральные, региональные и местные.

Федеральными признаются налоги и сборы, устанавливаемые НК РФ и обязательные к уплате на всей территории РФ.

К федеральным налогам и сборам относятся:

- 1) налог на добавленную стоимость (НДС);
- 2) акцизы;
- 3) налог на доходы физических лиц (НДФЛ);
- 4) налог на прибыль организаций;
- 5) налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ);
- 6) водный налог;

7) сборы за право пользования объектами животного мира и за право пользования объектами водных биологических ресурсов (сборы ОЖМ и ВБР);

8) государственная пошлина.

Кроме того, с 1 января 2017 года НК РФ также установлены страховые взносы, которые являются федеральными и обязательны к уплате на всей территории Российской Федерации.

Региональными признаются налоги, устанавливаемые НК РФ и законами субъектов РФ и обязательные к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ. При установлении регионального налога законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налога. При установлении регионального налога законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ могут также устанавливаться особенности определения налоговой базы, налоговые льготы, основания и порядок их применения.

К региональным налогам относятся:

- 1) налог на имущество организаций;
- 2) транспортный налог;
- 3) налог на игорный бизнес.

Местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые действующим НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с НК РФ нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Местные налоги и сборы в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе устанавливаются и вводятся в действие законами указанных субъектов РФ.

При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления в нормативных правовых актах определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также могут предусматриваться особенности определения налоговой базы, налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

К местным налогам и сборам относятся:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) торговый сбор (с 01.01.2015).

Федеральные, региональные и местные налоги и сборы отменяются Налоговым Кодексом РФ. Не могут устанавливаться налоги и сборы, не предусмотренные НК РФ.

В дополнение к перечисленным налогам, установленным в рамках общего режима налогообложения, Налоговым кодексом РФ предусмотрены **специальные налоговые режимы**:

- 1) единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН);
- 2) единый налог на вмененный доход (ЕНВД);
- 3) упрощенная система налогообложения (УСН);
- 4) патентная система налогообложения (ПСН);
- 5) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП).

Специальный налоговый режим (СНР) представляет собой специально построенную систему налогов и налогообложения для определенных категорий налогоплательщиков, видов деятельности и отраслей, основанную на едином налоге и ограниченном количестве сопутствующих налоговых платежей с целью упрощения процесса налогообложения, более полной реализации его принципов и достижения наибольшего фискального и регулирующего эффекта.

НК РФ определяются порядок введения в действие и применения указанных специальных налоговых режимов.

Специальные налоговые режимы могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных федеральных, региональных и местных налогов и сборов.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные органы муниципальных образований в случаях, порядке и пределах, которые предусмотрены налоговым законодательством, вправе устанавливать по специальным налоговым режимам:

- виды предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться соответствующий СНР;
- ограничения на переход и на применение СНР;
- налоговые ставки в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности;
- особенности определения налоговой базы;
- налоговые льготы, а также основания и порядок их применения.

Каждый специальный налоговый режим имеет определенные особенности.

Практически все СНР, за исключением налогообложения СРП, соответствуют принципу совмещения, т. е. возможно их сочетание с традиционной системой налогообложения и друг с другом (нельзя сочетать только ЕСХН с УСН).

ЕНВД и ПСН не зависят от результатов финансово-хозяйственной деятельности, а уплачиваются в фиксированной сумме, зависящей от ряда экономических факторов.

Все СНР, кроме СРП, предусматривают замену единым налогом следующих налогов:

- НДС (за исключением НДС, взимаемого на таможне при импорте товаров);
- налога на прибыль организаций или налога на доходы физических лиц (в отношении предпринимательских доходов);
- налога на имущество организаций или физических лиц (по имуществу, используемому в коммерческой деятельности).

Все другие налоги и сборы (в том числе страховые взносы) плательщики исчисляют и уплачивают в общеустановленном порядке.

Налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения, а именно:

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

В необходимых случаях при установлении налога могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

При установлении сборов определяются их плательщики и элементы обложения применительно к конкретным сборам.

Пени представляют собой денежные суммы, которые налогоплательщик или налоговый агент должен выплатить в случае уплаты причитающихся сумм налогов в более поздние по сравнению с установленными налоговым законодательством сроки.

Пени уплачиваются помимо причитающихся к уплате сумм налога и независимо от применения других мер обеспечения исполнения обязанности по уплате налога, а также мер ответственности за нарушение налогового законодательства.

Пени начисляются за каждый календарный день просрочки исполнения обязанности по уплате налога в процентах от неуплаченной суммы налога.

Процентная ставка пени принимается равной:

1) для физических лиц, включая индивидуальных предпринимателей, – 1/300 действующей в это время ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации (ЦБ РФ);

2) для организаций:

а) за просрочку по уплате налога сроком до 30 календарных дней (включительно) – 1/300 действующей в это время ставки рефинансирования ЦБ РФ;

за просрочку по уплате налога сроком свыше 30 календарных дней – 1/300 ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей в период до 30 календарных дней (включительно) такой просрочки, и 1/150 ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей в период начиная с 31-го календарного дня такой просрочки.

Пени уплачиваются одновременно с уплатой или после уплаты сумм налога в полном объеме. Они могут быть взысканы принудительно за счет денежных средств на счетах в банке, а также за счет иного имущества налогоплательщика.

Штрафами принято считать санкции, устанавливаемые и применяемые в виде денежных взысканий в размерах, которые установлены налоговым законодательством.

Таким образом, все вышеперечисленное относится к налоговым источникам формирования доходов бюджета.

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

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

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

Даже несовершеннолетние в нашей стране тоже могут являться налогоплательщиками.

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

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

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

Если гражданин получает только зарплату на работе, НДФЛ за него платит работодатель, который перечисляет часть его заработка в бюджет. В законодательстве существует такое понятие, как «налоговый агент», т. е. тот, на кого возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджет. Но почти во всех остальных вышеназванных ситуациях люди сами должны рассчитать налог и запла-

тить его. Даже в тех случаях, которые могут показаться вам странными: например, если родственники подарили вам машину, квартиру или земельный участок.

Неуплата налога может привести к административной и даже уголовной ответственности.

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

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

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

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

Ведь мы уплачиваем налоги не только в качестве физических лиц, но также участвуем в уплате акцизов и НДС (через приобретение товаров), налога на прибыль организаций (который тоже заложен в цену товаров и услуг) и ряда других налогов. Кроме того, мы своим трудом формируем объекты налогообложения организаций (прибыль, имущество и др.). Это дает нам право требовать предоставления нам публичных услуг в предусмотренном законом объеме. Поскольку основным источником финансирования публичных услуг являются наши налоги, это означает, что за любые новые, дополнительные услуги мы, так или иначе, должны платить из своего кармана, т. е. или платить больше налогов, или сократить расходы бюджета на другие услуги.

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

Если у ребенка нет иных заработков, вместо него налог уплачивают законные представители – родители или опекуны.

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

Налоговые вычеты. Для стимулирования экономических и социальных процессов может применяться система налоговых вычетов. Суть налогового вычета состоит в том,

что при определенных условиях для гражданина уменьшается размер налога или возвращается часть уплаченного ранее налога.

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

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

Налоговые вычеты предоставляются родителям на каждого ребенка в возрасте до 18 лет в размере 1400 руб. ежемесячно каждому родителю (причем на третьего и каждого последующего ребенка налоговый вычет больше, чем на первого и второго ребенка, он составляет 3000 руб.). На каждого ребенка-инвалида этот вычет больше – он составляет 12 000 руб. для каждого родителя или усыновителя и 6000 руб. для опекуна, попечителя, приемного родителя. Также эти вычеты предоставляются на каждого учащегося очной формы обучения, аспиранта, ординатора, интерна, студента, курсанта в возрасте до 24 лет.

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

- при осуществлении ими пожертвований благотворительным, социально ориентированным некоммерческим организациям;

- при оплате обучения в образовательных учреждениях – таким образом государство осуществляет своего рода социальную инвестицию: отказываясь от получения части налогов с тех налогоплательщиков, которые оплачивают свое образование или своих детей, а также братьев и сестер, государство рассчитывает получить дополнительные налоги в будущем с подготовленных квалифицированных специалистов;

- при оплате отдельных медицинских услуг и лекарственных препаратов – тем самым государство сокращает заболеваемость населения, что приводит к сокращению выплат по больничным листам, повышению производительности труда;

- при оплате пенсионных взносов по договорам негосударственного пенсионного обеспечения (это способствует повышению благосостояния пенсионеров, снижает расходы государства на оказание социальной помощи пенсионерам с низкими доходами).

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

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

В отношении налога на имущество физических лиц Налоговый кодекс РФ устанавливает льготы для Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, инвалидов

I и II групп инвалидности, участников Великой Отечественной войны, участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, пенсионеров и целого ряда других категорий граждан.

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

Можно сделать вывод о том, что в современном обществе налоги играют важную, в то же время основную роль в составлении доходов бюджета разных уровней.

5.2. Распределение налогов между уровнями бюджетной системы

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

В табл. 5.1 приведены данные по распределению между различными уровнями власти наиболее значимых для того или иного бюджета налогов.

Таблица 5.1

Нормативы зачисления налогов в бюджеты разных уровней, %

Вид налога	Уровень власти		
	Федеральный	Региональный	Муниципальный (местный)
	Нормативы зачисления, %		
Налог на прибыль организаций	15	85	0
Налог на добавленную стоимость	100	0	0
Федеральные налоги и сборы			
Акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья	50	50	0
Акцизы на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого	100	0	0
Акцизы на спиртосодержащую продукцию	50	50	0
Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 %, включающую пиво, вина, фруктовые вина, игристые вина (шампанские), винные напитки	0	100	0
Акцизы на прочую алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9%	50	50	0
Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9 % включительно	0	100	0
Акцизы на топливо печное бытовое	0	100	0
Акцизы на табачную продукцию	100	0	0
Акцизы на автомобили легковые и мотоциклы	100	0	0
Акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей	2017 г. – 38,3 2018 г. – 42,6 2019 г. – 39,8	2017 г. – 61,7 2018 г. – 57,4 2019 г. – 60,2	0

Акцизы по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию РФ	100	0	0
Налог на доходы физических лиц	0	85	15
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья	100	0	0
Налог на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов	0	100	0
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	0	100	0
НДПИ (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых)	40	60	0
НДПИ на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, за пределами территории РФ	100	0	0
Водный налог	100	0	0
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов	20	80	0
Сбор за пользование объектами животного мира	0	100	0
Государственная пошлина (в зависимости от того, за что она уплачивается)	100	0	0
	50	50	0
	0	100	0
	0	0	100
Региональные налоги			
Налог на имущество организаций	0	100	0
Транспортный налог	0	100	0
Налог на игорный бизнес	0	100	0
Местные налоги и сборы			
Земельный налог	0	0	100
Налог на имущество физических лиц	0	0	100
Торговый сбор	0	0	100
Специальные налоговые режимы			
Единый налог в рамках упрощенной системы налогообложения	0	100	0
Единый сельскохозяйственный налог	0	0	100
Единый налог на вмененный доход	0	0	100
Единый налог в рамках патентной системы налогообложения	0	0	100

5.3. Ответственность налогоплательщика

Основным доходом бюджета любого уровня являются налоги. Поэтому мы все должны платить налоги – и следить за тем, чтобы бюджетные средства расходовались разумно.

Неуплата налога может привести не только к налоговой, но и к административной и даже уголовной ответственности.

Налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, плательщика страховых взносов, налогового агента и иных лиц, за которое Налоговым кодексом РФ установлена ответственность.

Ответственность за совершение налоговых правонарушений несут организации и физические лица.

Физическое лицо может быть привлечено к налоговой ответственности с шестнадцатилетнего возраста.

Никто не может быть привлечен повторно к ответственности за совершение одного и того же налогового правонарушения.

Основанием для привлечения лица к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах является установление факта совершения данного нарушения решением налогового органа, вступившим в силу.

Привлечение организации к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает ее должностных лиц, при наличии соответствующих оснований, от административной, уголовной или иной ответственности, предусмотренной законами Российской Федерации.

Привлечение налогоплательщика и налогового агента к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает его от обязанности уплатить причитающиеся суммы налога (сбора, страхового взноса) и пени.

Лицо считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу решением суда. Лицо, привлекаемое к ответственности, не обязано доказывать свою виновность в совершении налогового правонарушения. Обязанность по доказыванию обстоятельств, свидетельствующих о факте налогового правонарушения и виновности лица в его совершении, возлагается на налоговые органы. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Лицо не может быть привлечено к ответственности за совершение налогового правонарушения при наличии хотя бы одного из следующих обязательств:

- 1) отсутствие события налогового правонарушения;
- 2) отсутствие вины лица в совершении налогового правонарушения;
- 3) совершение деяния, содержащего признаки налогового правонарушения, физическим лицом, не достигшим к моменту совершения деяния шестнадцатилетнего возраста;
- 4) истечение сроков давности привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения (3 года).

Виновным в совершении налогового правонарушения признается лицо, совершившее противоправное деяние умышленно или по неосторожности. Налоговое правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, осознавало противоправный характер своих действий (бездействия), желало либо сознательно допускало наступление вредных последствий таких действий (бездействия). Налоговое правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, не осознавало противоправного характера своих действий (бездействия) либо вредного характера последствий, возникших вследствие этих действий (бездействия), хотя должно было и могло это осознать.

Обстоятельствами, исключающими вину лица в совершении налогового правонарушения, признаются:

- 1) совершение деяния, содержащего признаки налогового правонарушения, вследствие стихийного бедствия или других чрезвычайных и непреодолимых обстоятельств;
- 2) совершение деяния, содержащего признаки налогового правонарушения, налогоплательщиком – физическим лицом, находившимся в момент его совершения в состоянии, при котором это лицо не могло отдавать себе отчета в своих действиях или руководить ими вследствие болезненного состояния;

3) выполнение налогоплательщиком (плательщиком сбора, плательщиком страховых взносов, налоговым агентом) письменных разъяснений по вопросам применения законодательства о налогах и сборах, данных финансовым, налоговым органом или другим уполномоченным государственным органом или их должностными лицами в пределах их компетенции.

При наличии таких обстоятельств лицо не подлежит ответственности за совершение налогового правонарушения.

Обстоятельствами, смягчающими ответственность за совершение налогового правонарушения, признаются:

1) совершение правонарушения вследствие стечения тяжелых личных или семейных обстоятельств;

2) совершение правонарушения под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости;

3) тяжелое материальное положение физического лица, привлекаемого к ответственности за совершение налогового правонарушения;

4) иные обстоятельства, которые судом или налоговым органом, рассматривающим дело, могут быть признаны смягчающими ответственность.

Обстоятельством, отягчающим ответственность, признается совершение налогового правонарушения лицом ранее привлекаемым к ответственности за аналогичное правонарушение.

Лицо, с которого взыскана налоговая санкция, считается подвергнутым этой санкции в течение 12 месяцев с момента вступления в законную силу решения суда или налогового органа. Таким образом, если истекли 12 месяцев, то такое правонарушение не будет считаться повторным.

Обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность за совершение налогового правонарушения, устанавливаются судом и учитываются им при наложении санкций за налоговые правонарушения.

Лицо не может быть привлечено к ответственности за совершение налогового правонарушения, если со дня его совершения либо со следующего дня после окончания налогового периода, в течение которого было совершено это правонарушение, истекли 3 года (срок давности).

За каждое налоговое правонарушение Налоговым кодексом РФ предусмотрены соответствующие санкции.

Налоговая санкция представляет собой меру ответственности за совершение налогового правонарушения. Налоговые санкции устанавливаются и применяются в виде денежных взысканий – штрафов (штрафных налоговых санкций).

При наличии хотя бы одного смягчающего обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению в 2 раза, а отягчающего обстоятельства – увеличению на 100 % по сравнению с их размерами, установленными Налоговым кодексом.

В случаях совершения одним лицом двух и более налоговых правонарушений налоговые санкции взыскиваются за каждое правонарушение в отдельности без поглощения менее строгой санкции более строгой, то есть методом сложения санкций.

Налоговые органы могут обратиться в суд с иском о взыскании штрафных санкций не позднее шести месяцев со дня обнаружения налогового правонарушения и составления соответствующего акта.

Перечень основных штрафных санкций по видам налоговых правонарушений, предусмотренных Налоговым кодексом РФ, представлен в табл. 5.2.

Штрафные санкции, применяемые за налоговые правонарушения в соответствии с Налоговым кодексом РФ

№ п/п	Виды налоговых правонарушений	Налоговые санкции (ответственность)
1	Ст. 116. Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе	1) 10 000 руб.; 2) 10 % от доходов, полученных в результате деятельности без постановки на учет, но не менее 40 000 руб.;
2	Ст. 119. Непредставление налоговой декларации (расчета финансового результата инвестиционного товарищества, расчета по страховым взносам)	1) 5% от неуплаченной в срок суммы налога (страховых взносов) по декларации (расчету по страховым взносам) за каждый месяц, в т. ч. неполный, но не более 30 % от суммы и не менее 1000 руб.; 2) 1000 руб. за каждый полный или неполный месяц (в случае непредставления расчета финансового результата инвестиционного товарищества);
3	Ст. 119.1. Нарушение установленного способа представления налоговой декларации (расчета)	200 руб. за несоблюдение порядка представления налоговой декларации (расчета) в электронной форме в предусмотренных НК РФ случаях;
4	Ст. 119.2. Представление в налоговый орган управляющим товарищем, ответственным за ведение налогового учета, расчета финансового результата инвестиционного товарищества, содержащего недостоверные сведения	1) 40 000 руб.; 2) 80 000 руб., если эти деяния совершены умышленно;
5	Ст. 120. Грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения (базы для исчисления страховых взносов)	1) 10 000 руб.; 2) 30 000 руб., если эти деяния совершены в течение более одного налогового периода; 3) 20 % от суммы неуплаченного налога (страховых взносов), но не менее 40000 руб. при занижении налоговой базы;
6	Ст. 122. Неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора, страховых взносов)	1) 20 % от неуплаченных сумм налога (сбора, страховых взносов); 2) 40 % от неуплаченных сумм налога (сбора, страховых взносов), если эти деяния совершены умышленно;
7	Ст. 122.1. Сообщение участником консолидированной группы налогоплательщиков ответственному участнику этой группы недостоверных данных (несообщение данных), приведшее к неуплате или неполной уплате налога на прибыль организаций ответственным участником	1) 20 % от неуплаченной суммы налога; 2) 40 % от неуплаченной суммы налога, если эти деяния совершены умышленно;
8	Ст. 123. Невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов	20 % от суммы, подлежащей удержанию и (или) перечислению;
9	Ст. 125. Несоблюдение порядка владения, пользования и (или) распоряжения имуществом, на которое наложен арест или которое находится в залоге	30 000 руб.;

10	Ст. 126. Непредставление налоговому органу сведений, необходимых для осуществления налогового контроля	1) 200 руб. за каждый непредставленный документ; 2) 10 000 руб. с организации или индивидуального предпринимателя, 1000 руб. с физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем;
11	Ст. 126.1. Представление налоговым агентом налоговому органу документов, содержащих недостоверные сведения	500 руб. за каждый представленный документ, содержащий недостоверные сведения;
12	Ст. 129.1. Неправомерное несообщение сведений налоговому органу	1) 5000 руб.; 2) 20000 руб. за деяния, совершенные повторно в течение календарного года;
13	Ст. 129.2. Нарушение порядка регистрации объектов игорного бизнеса	1) в трехкратном размере ставки налога на игорный бизнес, установленной для соответствующего объекта налогообложения; 2) в шестикратном размере ставки налога на игорный бизнес, в случае неоднократного совершения;
14	Ст. 129.3. Неуплата или неполная уплата сумм налога в результате применения в целях налогообложения в контролируемых сделках коммерческих и (или) финансовых условий, не сопоставимых с коммерческими и (или) финансовыми условиями сделок между лицами, не являющимися взаимозависимыми	40 % от неуплаченной суммы налога, но не менее 30000 руб.;
15	Ст. 129.4. Неправомерное непредставление уведомления о контролируемых сделках, представление недостоверных сведений в уведомлении о контролируемых сделках	5000 руб.;
16	Ст. 129.5. Неуплата или неполная уплата сумм налога в результате невключения в налоговую базу доли прибыли контролируемой иностранной компании (КИК)	20 % от суммы неуплаченного налога, но не менее 100 000 руб.;
17	Ст. 129.6. Неправомерное непредставление уведомления о контролируемых иностранных компаниях, уведомления об участии в иностранных организациях, представление недостоверных сведений в уведомлении о контролируемых иностранных компаниях, уведомления об участии в иностранных организациях	1) 100 000 руб. по каждой КИК, сведения о которой не представлены либо в отношении которой представлены недостоверные сведения; 2) 50 000 руб. в отношении каждой иностранной организации, сведения о которой не представлены либо в отношении которой представлены недостоверные сведения.

Ответственность за налоговые правонарушения установлена не только налоговым законодательством, но и в Кодексе РФ об административных правонарушениях, и в Уголовном кодексе РФ.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях представлена почти дословно большая часть налоговых правонарушений, установленных в Налоговом кодексе РФ. Отличия между ними – в величине и порядке взыскания штрафных санкций. В Кодексе об административных правонарушениях штрафы налагаются на руководителей организаций-налогоплательщиков и удерживаются из их личных доходов.

В *Уголовном кодексе РФ*, кроме штрафов за налоговые правонарушения, предусмотрена уголовная ответственность в виде лишения свободы для лиц, совершивших налоговые преступления.

Контрольные вопросы

1. Чем отличается налог от сбора? Каковы признаки налога?
2. Какие уровни власти имеют право устанавливать налоги?
3. Что такое специальные налоговые режимы? Назовите специальные налоговые режимы, существующие в России.
4. Что представляют собой пени и штрафы? Чем они отличаются?
5. Назовите хотя бы один налог, который гражданин уплачивает персонально.
6. Что такое налоговый вычет?
7. Какие федеральные налоги поступают только в федеральный бюджет (полностью), а какие не поступают? Какие федеральные налоги поступают в бюджет муниципального района, городского округа, поселения?
8. К кому и в каких случаях применяется налоговая административная и уголовная ответственность?

Задания

1. На основе статистической информации проанализируйте динамику соотношения налоговых и прочих доходов бюджетов разного уровня за последние три года.
2. На основе статистической информации проанализируйте, какие налоги составляют наибольший удельный вес в налоговых доходах бюджета и в консолидированном бюджете РФ.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.11.2017) (БК РФ) [Электронный документ] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) (КоАП РФ) [Электронный документ] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (Ч. 1) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 14.11.2017) (НК РФ) [Электронный документ] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (Ч. 2) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 30.10.2017) (НК РФ) [Электронный документ] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.08.2017) (УК РФ) [Электронный документ] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/.

СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТА



6. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТА

6.1. Понятие сбалансированности бюджета

Сбалансированность бюджета является одним из основных принципов составления бюджета и построения бюджетной системы любого государства. Она может быть достигнута разными методами. Сбалансированность бюджета, составленного путем достижения равенства доходов и расходов, обеспечивается автоматически. Сбалансированность бюджета, составленного с превышением расходов над доходами (т. е. с дефицитом), достигается путем изыскания источников финансирования дефицита. В этом случае сбалансированность бюджета предполагает равенство планируемых расходов объему доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета. Составление бюджета с профицитом формально допустимо, однако оно является скорее исключением, чем правилом, поскольку имеет ряд негативных последствий для развития экономики. В этом случае происходит завышение налоговой нагрузки на субъекты хозяйствования, что приводит к изъятию из их оборота денежных средств и снижению эффективности функционирования экономики в целом.

Экономическая наука установила (а практика это подтверждает), что *предельным уровнем бюджетного дефицита являются 3 % ВВП*. Максимальной границей государственной задолженности в Европейском союзе, например, считается 60 % ВВП.

Под сбалансированностью бюджета следует понимать состояние бюджета, при котором объем предусмотренных расходов соответствует либо объему доходов (при равенстве доходов и расходов), либо совокупному объему доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета (при бюджетном дефиците).

Бюджетный дефицит – это финансовое явление, при котором наблюдается превышение расходной части бюджета над его доходной частью.

При формировании бюджета он должен быть сбалансирован не только в сумме годовых назначений по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита, но и при их поквартальном распределении. В этом случае органы, составляющие бюджет, используют оборотную кассовую наличность, свободные остатки бюджетных средств, образовавшиеся на начало текущего финансового года.

При исполнении бюджета основными методами поддержания его сбалансированности являются:

- установление и доведение до бюджетополучателей лимитов бюджетных обязательств;
- использование процедуры принятия, подтверждения и выверки исполнения денежных обязательств;
- сокращение расходов бюджета при невыполнении плана доходов;
- использование дополнительно полученных в ходе исполнения бюджета доходов;
- осуществление комплекса мер по контролю за соблюдением налогового законодательства, а также за целевым и эффективным использованием бюджетных средств.

6.2. Источники финансирования дефицита бюджетов России

В зависимости от валюты, в которой номинированы привлекаемые средства, источники финансирования дефицита бюджета делятся на внутренние (в рублях) и внешние (в иностранной валюте). При этом каждый из этих видов источников имеет свой состав в зависимости от бюджета бюджетной системы РФ, причем местные бюджеты вообще лишены возможности финансировать дефицит внешними источниками.

Таблица 6.1

Формы источников финансирования различных бюджетов России Источники финансирования дефицита федерального бюджета (ст. 94 БК РФ)

Бюджеты	Внутренние	Внешние
Федеральный бюджет	+	+
Бюджет субъекта РФ	+	+
Местные бюджеты	+	

Источники *внутреннего финансирования дефицита*:

1) разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг РФ, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;

2) разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы;

3) разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ кредитами кредитных организаций;

4) разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ кредитами международных финансовых организаций;

5) изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года;

6) иные источники:

– поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности России;

– поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение;

– курсовая разница по средствам федерального бюджета;

– объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в валюте РФ;

– разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте РФ;

– разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетных кредитов в валюте РФ;

– разница между суммой средств, полученных от возврата бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), предоставленных внутри

страны, и суммой предоставленных внутри страны бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований);

– разница между суммой средств, полученных от возврата предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов (ссуд), и суммой предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов;

– прочие источники.

Источники внешнего финансирования дефицита:

1) разница между средствами, поступившими от размещения государственных займов, которые осуществляются путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации и номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

2) разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), с учетом средств, перечисленных из федерального бюджета российским поставщикам товаров и (или) услуг на экспорт в счет погашения государственного внешнего долга РФ, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц;

3) разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами кредитных организаций;

4) иные источники:

– объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте;

– разница между средствами, поступившими в федеральный бюджет в погашение основного долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, и средствами, направленными на предоставление государственных финансовых и государственных экспортных кредитов;

– прочие источники.

Источники финансирования дефицита бюджета субъекта РФ (ст. 95 БК РФ)

Источники внутреннего финансирования дефицита:

1) разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ, и средствами, направленными на их погашение;

2) разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ кредитами кредитных организаций;

3) разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта РФ другими бюджетами бюджетной системы;

4) разница между полученными и погашенными субъектом РФ в иностранной валюте бюджетными кредитами, предоставленными Российской Федерацией в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

5) разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ кредитами международных финансовых организаций;

6) изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ в течение соответствующего финансового года;

7) иные источники:

- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта РФ;
- курсовая разница по средствам бюджета субъекта РФ;
- объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта РФ в валюте РФ;
- объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта РФ в иностранной валюте, предоставленных Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
- объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств субъекта РФ в валюте РФ;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета субъекта РФ юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета субъекта РФ юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте РФ;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета субъекта РФ другим бюджетам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета субъекта РФ другим бюджетам бюджетных кредитов в валюте РФ.

Источники внешнего финансирования дефицита:

8) разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

1) разница между полученными и погашенными субъектом РФ кредитами иностранных банков в иностранной валюте;

2) иные источники:

- объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта РФ в иностранной валюте;
- объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств субъекта РФ в иностранной валюте.

Источники финансирования дефицита местного бюджета (ст. 96 БК РФ)

Источники внутреннего финансирования дефицита:

1) разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ, и средствами, направленными на их погашение;

2) разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте РФ;

3) разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами;

4) разница между полученными в иностранной валюте от РФ и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

5) изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года;

б) иные источники:

- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования;
- курсовая разница по средствам местного бюджета;
- объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в валюте РФ;
- объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в иностранной валюте, предоставленных РФ в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
- объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств муниципального образования в валюте РФ;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте РФ;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетных кредитов в валюте РФ.

6.3. Государственный и муниципальный долг

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6) государственный или муниципальный долг представляет собой обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Таким образом, в зависимости от статуса заемщика, от его принадлежности к тому или иному уровню бюджетной системы, выделяют:

- государственный долг Российской Федерации;
- государственный долг субъекта Российской Федерации;
- муниципальный долг.

К *государственному долгу Российской Федерации* относятся (ст. 97 БК РФ):

- долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации,
- а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией,
- и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие Бюджетного кодекса РФ.

Государственный долг РФ может быть представлен следующими видами долговых обязательств:

- кредитами, привлеченными от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным

кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

- государственными ценными бумагами, выпущенными от имени Российской Федерации (облигациями);
- бюджетными кредитами, привлеченными в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- государственными гарантиями Российской Федерации;
- иными долговыми обязательствами, ранее отнесенными в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.

По сроку существования государственный долг Российской Федерации может быть:

- краткосрочным (менее 1 года),
- среднесрочным (от 1–5 лет);
- долгосрочным (от 5–30 лет).

По форме существования государственный долг Российской Федерации может быть внутренним и внешним (ст. 6 БК РФ). При этом под внешним долгом понимаются обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований); а под внутренним долгом – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

При этом следует отметить, что как внутренний, так и внешний государственный долг представлен преимущественно государственными облигациями (около 80 и 75 % соответственно), а доля государственных гарантий в общем объеме внутреннего и внешнего государственного долга составляет соответственно около 20 и 23 %.

В период с 1 января 2013 года по 31 декабря 2016 года государственный долг Российской Федерации вырос с 7,5 до 11,1 трлн руб. (или с 10,6 до 13,2 % ВВП), в среднем ежегодно увеличиваясь примерно на 1,0 % ВВП¹⁵.

Тем не менее к началу 2017 года общий объем долговой нагрузки по-прежнему находился в безопасных пределах – менее 15 % ВВП, что по мировым стандартам является умеренным значением.

В качестве позитивного момента также следует отметить, что доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета в период 2013–2017 годов находилась на безопасном уровне и составляла от 2,7–4,5 % при пороговом значении, равном 10 %.

Если говорить о перспективах динамики государственного долга, то следует отметить потенциальное увеличение объемов государственных заимствований, прежде всего на внутреннем рынке долгового капитала. Это обусловлено тем, что в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018–2019 годы масштабы дефицита бюджета сохранятся на высоком уровне: в 2017 году этот показатель составит 3,2 % ВВП, в 2018 году – 2,2 % ВВП и в 2019-м – 1,2 % ВВП.

Ожидается, что в 2017–2019 годах чистые внутренние заимствования (разница между суммой привлеченных средств и погашенных обязательств) будут превышать 1 трлн руб. в год.

К государственному долгу субъекта Российской Федерации относятся следующие виды долговых обязательств субъекта РФ (ст. 99 БК РФ):

- государственные ценные бумаги субъекта РФ;

¹⁵Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 годы. – URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dolgovaya_politika_2017-2019.pdf.

- бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- кредиты, полученные субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;
- государственные гарантии субъекта Российской Федерации.

По сроку существования государственный долг субъекта Российской Федерации может быть:

- краткосрочным (менее 1 года),
- среднесрочным (от 1-5 лет);
- долгосрочным (от 5–30 лет).

По форме существования государственный долг субъекта Российской Федерации может быть внутренним и внешним.

При этом следует отметить, что на современном этапе развития подавляющая сумма задолженности субъектов Российской Федерации – это долговые обязательства в российских рублях. На долю обязательств в иностранной валюте приходится лишь 0,01 % общей суммы их задолженности. Соответственно, если говорить о преобладающей форме государственного долга субъектов Российской Федерации, то он почти на 100 % внутренний и представлен преимущественно банковскими и бюджетными кредитами (их доля составляет 35–42 % соответственно), доля облигаций в структуре государственного долга субъектов Российской Федерации составляет порядка 20 %, а доля государственных гарантий в общем объеме их внутреннего долга не превышает 4 %.

Следует отметить, что за период с конца 2013 по начало 2017 года государственный долг субъектов Российской Федерации вырос на 35 %, увеличиваясь в среднем более чем на 10 % в год. В числе основных причин этой тенденции – падение доходов из-за общего ухудшения экономической ситуации в стране и потребность в финансировании существенно возросших социальных обязательств. Как следствие, по итогам 2016 года государственный долг субъектов Российской Федерации достиг 2,4 трлн руб. (2,8 % ВВП)¹⁶.

Несмотря на то, что бюджетные кредиты привлекаются регионами по сверхльготной процентной ставке (0,1 % годовых), неправильно оценивать указанную тенденцию как однозначно положительную. Высокая доля таких обязательств в общей структуре долга региона – свидетельство того, что заемщик испытывает проблемы с доступом к рыночным заемным ресурсам – облигационному рынку и банковским кредитам.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6) муниципальный долг представляет собой обязательства, возникающие из муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, принятые на себя муниципальным образованием. К муниципальному долгу (долговым обязательствам муниципального образования) относятся (ст. 100 БК РФ):

- ценные бумаги муниципального образования (муниципальные облигации);
- бюджетные кредиты, привлеченные в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- кредиты, полученные муниципальным образованием от кредитных организаций;
- гарантии муниципального образования (муниципальные гарантии).

По сроку существования долговые обязательства муниципального образования могут быть:

- краткосрочными (менее 1 года),
- среднесрочными (от 1–5 лет);
- долгосрочными (от 5–10 лет).

¹⁶Там же.

На современном этапе развития подавляющая сумма задолженности муниципальных образований – это кредиты кредитных организаций (57 %). Доля бюджетных кредитов составляет 34 %, доля облигаций в структуре муниципального долга составляет порядка 4 %, а доля муниципальных гарантий в общем объеме долга не превышает 5 %.

На рынке субфедеральных и муниципальных облигаций на начало 2017 года были представлены 118 выпусков долговых ценных бумаг 46 эмитентов, в том числе 12 выпусков 5 органов местной власти.

Таким образом, на протяжении 2017 года наблюдался рост активности субфедеральных заемщиков на долговом рынке, включая дебюты регионов, ранее не прибегавших к облигационному финансированию дефицитов бюджета. За период с января по сентябрь 2017 года номинальный объем эмиссий более чем в полтора раза превысил объем эмиссий за девять месяцев 2016 года. По оценкам специалистов финансового рынка, объем размещений со стороны субъектов и муниципалитетов РФ на облигационном рынке составит до 300 млрд руб. в 2018 году, что почти вдвое больше показателя 2016 года.

Субъектам РФ и муниципальным образованиям необходимо рассматривать использование облигаций в качестве источника финансирования дефицитов региональных и местных бюджетов по сравнению с привлечением банковского кредита, так как, по оценкам экспертов, выбор облигации в качестве источника финансирования позволит сэкономить от 2–3 % от стоимости годового обслуживания долга в период с 2017 по 2019 год¹⁷.

Таким образом, современный этап развития свидетельствует о том, что специфические особенности и принципы облигационного финансирования позволяют использовать облигации в качестве инструмента управления государственным и муниципальным долгом наиболее эффективно.

Контрольные вопросы

1. Какие ограничения установлены Бюджетным кодексом РФ для размеров дефицита бюджета субъекта РФ?
2. Что представляет собой государственный и муниципальный долг?
3. В чем заключается управление государственным и муниципальным долгом?
4. Кому может быть предоставлен бюджетный кредит и на каких условиях?
5. Используя данные официального сайта Министерства финансов РФ (https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/2017/), как вы можете прокомментировать объем и структуру государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований?
6. Каким образом влияет рейтинг кредитоспособности региональных и муниципальных органов власти Российской Федерации на стоимость привлекаемых ими финансовых ресурсов?
7. Каковы основные направления использования финансовых ресурсов, привлекаемых посредством размещения государственных, субфедеральных и муниципальных облигаций?
8. Какие виды долговых обязательств формируют объем государственного долга субъектов Российской Федерации?

¹⁷URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/413> – АКРА – Аналитическое кредитное рейтинговое агентство.

Задания

1. На основе данных таблицы рассчитайте показатели предельного объема государственного долга субъекта РФ. Проанализировав данные, оцените степень долговой нагрузки в части соблюдения требований бюджетного законодательства. Оцените, в какие годы наблюдается нарушение БК РФ в части ограничений на предельный объем государственного долга субъекта РФ.

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений, млн руб.	33340,6	39040,6	42777,5	30648,1	43315,4
Объем государственного долга, млн руб.	22971,3	30486,4	37914,7	40822,4	44322,4
Предельный объем государственного долга субъекта РФ, %					

2. Бюджетным кодексом РФ в настоящее время 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 субъекта РФ, если известно, что:

- утвержденный общий объем доходов бюджета этого субъекта РФ составляет 300 млрд руб.;
- в том числе утвержденный объем безвозмездных поступлений составляет 50 млрд руб.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс].
2. Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг : Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс].
3. *Зеленский Ю.Б.* Структура регионального госдолга: как не оказаться в тупике? // Деньги и кредит. – 2012. – № 5. – С. 12–41.
4. *Ермакова Е.А., Семернина Ю.В.* Привлекательность облигационного финансирования расходных обязательств субъекта Российской Федерации в условиях роста региональных долгов // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 44. – С. 14–27.
5. *Ермакова Е.А., Нестеренко Е.А., Семернина Ю.В., Щербаков А.А.* Развитие рынка субфедеральных облигаций в России. – Саратов : Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2017. – 156 с.

СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ



7. СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

7.1. Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные отношения реализуются в любом государстве, имеющем административно-территориальное деление, но развиваться они могут на основе разных принципов. Унитарным бюджетным системам соответствуют высокий уровень централизации бюджетных средств, отсутствие или незначительный объем бюджетных прав у нижестоящих органов власти. Федеративным бюджетным системам присуща высокая степень самостоятельности территориальных бюджетов при соблюдении единства общегосударственных интересов.

Принципы, на основе которых функционируют федеративные бюджетные системы, называют принципами бюджетного федерализма.

Бюджетный, или фискальный (от слова «фиск» – казна), **федерализм** – это система управления общественными финансами, основанная на разграничении между различными уровнями власти бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств при сочетании интересов участников бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы страны и интересов всего общества в целом.

Основная задача бюджетного федерализма заключается в том, чтобы в конкретных экономических и политических условиях выбрать наиболее эффективную модель бюджетных отношений. Для этого необходимо четко распределить расходные функции между уровнями власти, закрепить соответствующие им источники финансирования, сформировать систему оказания финансовой помощи финансово неблагополучным регионам.

Принципы бюджетного федерализма:

- 1) сочетание интересов всех субъектов бюджетных правоотношений на всех уровнях бюджетной системы;
- 2) равенство бюджетных прав субъектов федерации;
- 3) четкое разграничение функций и полномочий между органами власти разных уровней;
- 4) самостоятельность каждого бюджета, входящего в бюджетную систему;
- 5) прозрачность межбюджетных отношений.

Эффективность межбюджетных отношений определяется не степенью централизации (децентрализации) бюджетной системы, не наличием или отсутствием регулирующих налогов, не долями доходов (расходов) федерального правительства, не объемом и способами передачи финансовой помощи, а четко установленной и сбалансированной системой всех этих факторов, соответствующей особенностям данного федеративного государства. Как правило, более высокая централизация бюджетной системы и больший объем перераспределяемых бюджетных средств характерны для стран с высокой степенью неравенства бюджетной обеспеченности между субъектами.

Принципы построения системы межбюджетных отношений:

1. *Самостоятельность.* Субфедеральные органы власти должны обладать достаточной независимостью и возможностью устанавливать собственные приоритеты. Свобода принятия их решений не должна сильно ограничиваться требованиями и условиями, выдвигаемыми вышестоящими органами власти, в том числе в связи с передачей им целевых трансфертов. Субфедеральные органы власти должны обладать определенными полномочиями по управлению собственной доходной обеспеченностью. Нецелевые трансферты и трансферты с широко сформулированной целью больше других соответствуют данному принципу.

2. *Вертикальная сбалансированность.* Доходы субфедеральных бюджетов должны быть достаточны для исполнения возложенных на соответствующие органы власти расходных обязанностей.

3. *Выравнивание бюджетной обеспеченности.* Финансовые ресурсы должны распределяться пропорционально финансовым потребностям и обратно пропорционально налоговому потенциалу субъекта РФ или муниципального образования.

4. *Предсказуемость.* Механизм распределения финансовой помощи должен обеспечивать предсказуемость доходов субфедеральных органов власти. В случае существования регулирующих налогов нормативы отчислений должны закрепляться на долговременной основе. Все изменения методики расчета средств, равно как и прогнозы общего объема средств фонда трансфертов, передаваемых в бюджеты нижестоящего уровня, должны объявляться заранее.

5. *Отсутствие ложных стимулов.* Предоставление трансфертов не должно создавать у регионов ложных стимулов, влиять на решения субфедеральных органов власти относительно распределения ресурсов между различными секторами экономики или видами деятельности. Трансферты должны строиться так, чтобы у регионов-получателей не возникало заинтересованности в перерасходовании средств и перекладывании бремени расходов на вышестоящий бюджет.

6. *Простота.* Методика не должна быть слишком сложной. Распределение трансфертов должно базироваться на объективных показателях, на расчет которых нижестоящие органы власти не могли бы оказывать влияние. Показатели также должны быть устойчивы.

7. *Гарантия целевого расходования средств.* Целевые трансферты должны предусматривать систему контроля и предоставления отчетности, которая обеспечивала гарантии целевого расходования средств.

7.2. Формы организации межбюджетных отношений в России

Система межбюджетных отношений и регулирования направлена на достижение максимальной справедливости и эффективности, чтобы всем гражданам независимо от места проживания были одинаково доступны общественные финансовые ресурсы и общественные блага.

Выделяются три формы организации межбюджетных отношений, которые задействованы и в современной России в следующей последовательности (рис. 7.1):

- 1) разграничение доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- 2) распределение доходов между бюджетами;
- 3) перераспределение средств между бюджетами.

1. *Разграничение расходов и доходов между бюджетами* – это такое их разделение между звеньями бюджетной системы, которое предполагает законодательное закрепле-

ние за бюджетами разного уровня на постоянной основе конкретных видов расходов и доходов в полном размере или частично.

В любом федеративном государстве процесс разграничения расходов и доходов начинается с разграничения полномочий и соответствующих им расходов. В Российской Федерации процесс разграничения начался с разграничения доходов. С 1992 года вместо применявшегося ранее с целью сбалансированности всех бюджетов метода распределения доходов начали использоваться методы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы РФ на постоянной законодательной основе, используемые в мировой практике.

К таким методам относятся:

- разделение видов налогов между уровнями управления;
- квотирование поступления от налогов в пределах единой ставки обложения, выделение доли (квотированию может подлежать ставка или объем налоговых поступлений);
- региональные и местные надбавки к федеральным (региональным) налогам.



Рис. 7.1. Формы организации межбюджетных отношений в России

Сначала в Законе РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а затем в Налоговом кодексе РФ (начал действовать с 01.01.1999) проведено деление всех налогов, взимаемых на территории России, на три вида: федеральные, региональные (налоги субъектов РФ) и местные, – которое, однако, не обеспечивает их поступление соответственно в доходы федерального, регионального и местных бюджетов. Так, налог на доходы физических лиц, являясь федеральным, полностью поступает в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Поэтому говорить о том, что в России применяется в чистом виде такой метод разграничения доходов, как разделение видов налогов между уровнями управления, можно с большой степенью условности.

Квотирование ставки налога применяется при разделении ставки налога на прибыль организаций, квотирование объема налоговых поступлений применяется при разграничении ряда акцизов (на автомобильный бензин, на этиловый спирт-сырец и т. п.), налога на добычу полезных ископаемых и пр. При этом квотирование объема налоговых поступлений можно относить к методам разграничения доходов только при условии, что это

квотирование предусмотрено законодательством на постоянной основе (например, соответствующими главами Налогового кодекса РФ, а также Бюджетным кодексом РФ). Если квотирование налоговых поступлений регулируется ежегодно принимаемыми законами о соответствующем бюджете на очередной финансовый год (т. е. на временной основе), то такое квотирование является методом распределения доходов.

Критерии разграничения доходов: стабильность; экономическая эффективность; территориальная мобильность налоговой базы; равномерность размещения налоговой базы; социальная справедливость; бюджетная ответственность.

2. *Распределение доходов между бюджетами* – это процесс ежегодной передачи доходных источников с одного уровня бюджетной системы на другой в соответствии с решениями, принимаемыми вышестоящим органом власти.

Распределение доходных источников обусловлено необходимостью обеспечения принципа сбалансированности бюджета, реализация которого выдвигает перед каждым органом государственной власти и органом местного самоуправления задачу – иметь такой объем доходов, который был бы достаточен для выполнения законодательно установленных этому органу полномочий.

3. *Перераспределение средств между бюджетами* представляет собой процесс ежегодной передачи средств из бюджета одного уровня бюджетной системы в бюджет другого уровня для оказания финансовой помощи, компенсации решений вышестоящих органов власти, а также покрытия временных кассовых разрывов. В федеративном государстве они являются наиболее важными отношениями, возникающими между органами государственной власти разного уровня и органами местного самоуправления, поскольку влияют на состояние экономики и социальной сферы. Перераспределение средств завершает процесс достижения соответствия между доходами, закрепленными за определенным органом власти либо органом местного самоуправления, и объемом возложенных на него полномочий. Использование данного функционального элемента межбюджетных отношений связано с необходимостью сглаживания различий в социально-экономическом развитии регионов и муниципальных образований, компенсации решений, принятых вышестоящими органами власти, вызвавших либо уменьшение доходов, либо увеличение расходов нижестоящих бюджетов, а также необходимостью балансирования доходов и расходов соответствующего бюджета внутри финансового года (т. е. покрытия внутригодовых кассовых разрывов).

7.3. Формы и виды межбюджетных трансфертов

Межбюджетные трансферты – это средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету бюджетной системы РФ.

Основными формами межбюджетных трансфертов в России выступают дотации, субсидии и субвенции.

Дотации (позднелат. dotatio – дар, пожертвование, от лат. doto – одаряю, наделяю) – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Дотации являются нецелевой формой финансовой помощи и предоставляются в качестве компенсации недополучения региональными и муниципальными бюджетами собственных доходов, необходимых для финансового обеспечения именно собственных расходных полномочий.

Субвенция (от лат. subventio – помощь) бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в це-

лях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий РФ, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке. Распределяются между субъектами РФ в соответствии с методиками, утверждаемыми Правительством РФ.

Субсидия (от лат. *subsidium* – помощь, поддержка) бюджетам субъектов РФ – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

В рамках государственных программ возможно выделение консолидированных (блочных) субсидий, когда субъект РФ может указать несколько направлений расходов, направленных на достижение цели государственной программы, а органы власти муниципального образования могут выбирать, с помощью какого из указанных направлений на их территории указанная цель будет достигнута наиболее эффективным способом.

В рамках формирования федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов впервые удалось обеспечить масштабную консолидацию субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ. Проведенная совместно с ответственными исполнителями госпрограмм работа, помимо самой оптимизации по принципу «одна субсидия – одна государственная программа (подпрограмма)» включала пересмотр структуры государственных программ, а в ряде случаев – замену ранее используемых механизмов государственной поддержки физических и юридических лиц (например, предоставление грантов из федерального бюджета государственным учреждениям субъектов РФ и муниципальным учреждениям вместо межбюджетных трансфертов субъектам РФ на аналогичные цели). В результате в 2017 году предусмотрено предоставление 65 видов субсидий, что на 31,6 % меньше аналогичного показателя 2016 года.

Кроме поименованных форм трансфертов в российской межбюджетной практике существуют «иные межбюджетные трансферты», в состав которых включаются дотации, которые не выделены в качестве самостоятельной формы, т. е. все дотации за исключением дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. В результате к иным межбюджетным трансфертам относятся дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ. Также к иным межбюджетным трансфертам относятся средства, передаваемые из местных бюджетов на исполнение муниципальных полномочий, хотя по своей сути они близки к субвенциям.

Предоставление финансовых ресурсов служит задаче обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами на исполнение собственных полномочий, стимулирования достижения приоритетов, установленных субъектами Российской Федерации, а также для обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения переданных полномочий. Для решения каждой из задач необходимо использовать соответствующие инструменты (табл. 7.1).

Эти инструменты позволяют органам государственной власти субъекта РФ обеспечить местные бюджеты доходами, необходимыми для выполнения собственных и делегированных полномочий. Перед субъектом РФ стоит задача выбора: в какой пропорции распределить финансовые ресурсы между различными каналами передачи средств в местные бюджеты.

Задачи и инструменты межбюджетного регулирования

Задачи	Инструменты
Обеспечение бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения собственных полномочий	<ul style="list-style-type: none"> – установление единых нормативов отчислений от налогов; – установление дифференцированных нормативов от акцизов на ГСМ; – нецелевые трансферты (дотации); – замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ;
Стимулирование достижения приоритетов, установленных субъектами Российской Федерации:	
– достижение стратегических целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, в т. ч. увеличение финансирования за счет местных бюджетов направлений расходов, приоритетных с точки зрения субъекта Российской Федерации	Субсидии;
– выравнивание доступа к определенным бюджетным услугам, предоставление которых относится к вопросам местного значения	Субсидии и иные межбюджетные трансферты;
– поощрение различных достижений муниципальных образований в соответствии с приоритетами, установленными субъектом Российской Федерации	Иные межбюджетные трансферты (на конкурсной основе);
Обеспечение бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения переданных государственных полномочий	Субвенции;
Устранение дисбаланса, возникшего в результате факторов, не зависящих от действий органов местного самоуправления (внешние экономические изменения, изменение разграничения расходных обязательств, изменение налогового законодательства и разграничения доходных источников)	Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов.
Устранение краткосрочных разрывов между доходами и расходами местных бюджетов	Бюджетные кредиты

7.4. Условия предоставления межбюджетных трансфертов

В целях стимулирования субъектов РФ и муниципальных образований к развитию налогового потенциала и повышению качества управления региональными финансами Бюджетным кодексом РФ установлены различные условия осуществления бюджетного процесса в регионах и муниципальных образованиях в зависимости от доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) в объеме собственных доходов консолидированных бюджетов (табл. 7.2).

Основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ

Доля дотаций в собственных доходах	Дополнительные и жесткие бюджетные ограничения (ст. 136, 92.1, 107 БК РФ)	
Менее 5 %	Общие требования, установленные БК РФ в части соблюдения ограничений на предельный размер долга и дефицита бюджета	
От 5 до 20 %	Дополнительные ограничения	<i>Запрещается:</i> 1. превышать установленные нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления;
От 20 до 50 %		<i>Запрещается:</i> 2. устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления
Свыше 50 %	Жесткие ограничения	3. подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета; 4. представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период); 5. проведение не реже 1 раза в 2 года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ; 6. дефицит не более 5 % общего годового объема доходов 7. предельный объем муниципального долга не более 50 % общего годового объема бюджета

При несоблюдении условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, а также при нарушении предельных значений финансовый орган вправе принять решение о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) до приведения в соответствие с требованиями, обуславливающими условия предоставления межбюджетных трансфертов.

Выделяются три группы муниципальных образований:

Группа 1 – муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 % собственных доходов местного бюджета.

Для этой группы устанавливается ограничение на формирование расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. Указанные расходы не могут превышать

нормативы, установленные высшим исполнительным органом субъекта РФ, начиная с очередного финансового года (п. 2 ст. 136 БК РФ).

Группа 2 – муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 % собственных доходов местного бюджета.

Для этой группы, помимо ограничений на формирование расходов на оплату труда и расходов на содержание органов местного самоуправления, начиная с очередного финансового года дополнительно устанавливается ограничение на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления (п. 3 ст. 136 БК РФ).

Группа 3 – муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50 % объема собственных доходов местных бюджетов, а также в муниципальных образованиях, которые не имеют годовой отчетности об исполнении местного бюджета за один год и более из трех последних отчетных финансовых лет.

Субъект РФ должен обеспечить в срок до 15 ноября текущего финансового года утверждение финансовым органом субъекта РФ перечня муниципальных образований, в отношении которых, начиная с очередного финансового года, применяются указанные выше ограничения.

В течение текущего финансового года и по итогам исполнения бюджета за отчетный финансовый год финансовый орган субъекта РФ осуществляет мониторинг выполнения муниципальными образованиями установленных для них ограничений и принимает соответствующие решения в отношении муниципальных образований, не соблюдающих указанные ограничения.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте достоинства и недостатки современного механизма бюджетного выравнивания.
2. В чем отличия содержательного компонента субсидий, субвенций и дотаций?
3. Что представляет собой горизонтальное и вертикальное выравнивание и для чего осуществляется?
4. На основе статистической информации дайте оценку роли трансфертных платежей в формировании доходов бюджетов различных уровней в России.
5. Что должна обеспечивать оптимальная модель бюджетного федерализма?
6. Перечислите условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ (дополнительные и жесткие бюджетные ограничения).
7. Каковы особенности организации межбюджетных отношений в Саратовской области?
8. Какова динамика объемов межбюджетных трансфертов в Саратовской области?

Задания

1. По каким причинам необходимо предоставление межбюджетных трансфертов – выберите все наиболее подходящие варианты ответа:

- налогоплательщики (предприятия и организации, население) распределены по территории Российской Федерации неравномерно;
- надо потратить излишки доходов, поступающие в федеральный бюджет;
- важна равная доступность для населения государственных и муниципальных услуг, независимо от места проживания;
- межбюджетные трансферты – это один из способов борьбы с профицитом федерального бюджета;
- бюджетные деньги лучше тратить на местах;
- серьезных причин для предоставления межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям нет.

2. Предоставление межбюджетных трансфертов может как стимулировать повышение доступности и качества предоставления государственных и муниципальных услуг, так и порождать иждивенческие настроения у органов власти субъектов РФ и муниципалитетов, получающих такие трансферты. Систематизируйте в табличной форме, к каким позитивным и негативным последствиям может приводить предоставление дотаций и субсидий.

Формы трансфертов	Положительные последствия	Негативные последствия

Литература

1. Арлашкин И.Ю., Дерюгин А.Н., Прока К.А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты / Научно-исследовательский финансовый институт // Финансовый журнал. – 2015. – № 4.

2. Домбровский Е.А. Десять шагов к сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. – 2015. – № 37.

3. Арлашкин И.Ю., Ганган А.С., Дерюгин А.Н., Прока К.А. Предоставление блочных трансфертов: опыт США, Австралии и Канады // Финансовый журнал. – 2016. – № 1(29).

4. Арлашкин И.Ю., Ганган А.С. Консолидация федеральных субсидий субъектам РФ // Финансовый журнал. – 2016. – № 1(29).

5. Мильчаков М.В. Особенности распределения федеральных межбюджетных трансфертов между регионами России // Финансовый журнал. – 2015. – № 6(28).

БЮДЖЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ РОССИИ



8. БЮДЖЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ РОССИИ

8.1. Система государственных внебюджетных фондов России

Впервые целевые внебюджетные фонды стали создаваться в Российской Федерации в период перехода страны к новым экономическим отношениям на основе Закона РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». Среди них ведущую роль заняли государственные социальные внебюджетные фонды. Правовой статус, общие принципы, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных внебюджетных фондов, а также целевое назначение государственных внебюджетных фондов регламентируются Бюджетным кодексом.

По своей экономической природе и сути внебюджетные фонды обособлены от государственного бюджета, они не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и имеют свой бюджет, закрепленные источники дохода и расходование своих ресурсов производят по строго определенным направлениям. То есть государство не имеет возможности изымать средства государственных внебюджетных фондов на цели, не предусмотренные законодательством, при этом средства государственных внебюджетных фондов находятся в федеральной собственности.

Бюджет государственного внебюджетного фонда представляет собой документ, в котором отражается совокупность всех доходов и расходов. Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются органами управления этих фондов, представляются на рассмотрение органу исполнительной власти (Правительству РФ) и представляются в Федеральное Собрание на утверждение. Утверждаются бюджеты государственных внебюджетных фондов в форме законов одновременно с принятием Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Бюджеты федеральных внебюджетных фондов выносятся на рассмотрение и утверждение Государственной думы и Совета Федерации и принимаются в форме федеральных законов одновременно с принятием закона о федеральном бюджете. Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов выносятся на рассмотрение законодательных или представительных органов власти субъектов РФ и принимаются в форме законов субъектов РФ одновременно с принятием законов о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

Статьи расходов государственных внебюджетных фондов устанавливаются в строгом соответствии с их социальным назначением и утвержденными законами. Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством РФ.

Внебюджетные фонды как институциональные структуры являются самостоятельными финансовыми, а иногда финансово-кредитными учреждениями: с целью получения дополнительных доходов выступают в качестве крупных инвесторов, прежде всего на рынке ценных бумаг; в ряде случаев выступают в качестве кредитора государственных бюджетов (если государство принуждает внебюджетные фонды приобретать государственные ценные бумаги).

Государственные социальные внебюджетные фонды (ГСВФ) представляют собой целевые централизованные фонды социальной направленности. Основной их целью является обособление финансовых ресурсов, предназначенных для реализации конституционных прав граждан нашей страны на социальное страхование.

При создании системы социальных внебюджетных фондов ставилась задача освободить бюджет от существенной доли социальных расходов, которые в рамках бюджета финансировались с большим напряжением. В состав государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в настоящее время входят Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ. Эти фонды аккумулируют средства для реализации важнейших социальных гарантий: государственного пенсионного обеспечения, оказания бесплатной медицинской помощи, поддержки в случае потери трудоспособности, во время отпуска по беременности и родам, санаторно-курортного обслуживания и т. д.

С 1993 по 2000 год в Российской Федерации действовал Государственный фонд занятости населения, средства которого предназначались для финансирования мероприятий, связанных с разработкой и реализацией государственной политики занятости населения. В настоящее время расходы на эти цели осуществляются из федерального бюджета РФ.

Социальные внебюджетные фонды являются самостоятельными финансово-кредитными учреждениями. Однако самостоятельность эта имеет свои особенности, существенно отличается от экономической и финансовой самостоятельности государственных, акционерных, кооперативных, частных предприятий и организаций. Внебюджетные социальные фонды организуют процессы мобилизации и использования средств фондов в размерах и на цели, регламентированные государством. Государство определяет уровень страховых платежей, принимает решения об изменении структуры и уровня денежных социальных выплат.

Социальная страховка трудящегося человека в рыночной экономике входит в сферу ответственности бизнеса: для предпринимателя трудовые ресурсы – это основной фактор производства, использование данного ресурса налагает на бизнес обязанность обеспечить существование людей, чьим трудом создается прибыль предприятия. Причем эта ответственность носит персональный характер – уровень эффективности бизнеса, создаваемый работниками, требует от работодателя адекватности не только в оплате труда, но и в объеме социальной защиты. Вполне закономерна привязка размера социальных выплат к уровню квалификации, интенсивности труда, которые определяют размер заработка, и, соответственно размера единого социального налога – основного источника доходов государственных внебюджетных социальных фондов.

Государственный внебюджетный фонд – это фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. Расходы и доходы государственного внебюджетного фонда формируются в порядке, установленном федеральным законом, либо в ином им предусмотренном порядке.

Имеются общие черты, присущие всем государственным социальным внебюджетным фондам:

- все они контролируются государством;
- отчисления в них производятся от всех сумм оплаты, выплаченной работникам как в денежном виде, так и в натурально-вещественном, как за счет себестоимости, так и за счет чистой прибыли;
- самое главное, что все эти фонды по своей экономической природе являются страховыми, т. е. внесенные в них суммы страховых взносов являются в принципе возвратными – работодатели, начисляя за своих работников страховые взносы, тем самым страхуют их.

При ненаступлении страхового случая для конкретного гражданина начисленные суммы организации не возвращаются (как это бывает частично при добровольном страховании), а перераспределяются государством в пользу нуждающихся в конкретной социальной помощи.

8.2. Источники доходов государственных внебюджетных фондов России

Источниками формирования доходов бюджетов внебюджетных фондов являются:

1) обязательные платежи, предусмотренные соответствующими законодательными актами;

2) добровольные взносы юридических и физических лиц;

3) прочие доходы.

В качестве обязательных платежей выступают взносы на социальное страхование, которые занимают наибольший удельный вес в формировании доходов бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов. Так, удельный вес страховых взносов в доходах бюджета Пенсионного фонда по итогам 2016 года составил 56 %, в доходах фонда социального страхования – 94 %, а в доходах федерального фонда обязательного медицинского страхования – 98 %. С 1 января 2017 года вступила в действие новая глава 34 Налогового кодекса¹⁸, которая так и называется «Страховые взносы».

В этой главе нашли свое отражение определение категории плательщиков, объекта обложения страховых взносов, налогооблагаемая база, определены расчетный и отчетный периоды, тарифы страховых взносов, порядок их исчисления и уплаты.

Плательщиками страховых взносов в соответствии с законодательством признаются лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам: организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, а также индивидуальные предприниматели, адвокаты, медиаторы, нотариусы, занимающиеся частной практикой, арбитражные управляющие, оценщики, патентные поверенные и иные лица, занимающиеся в установленном законодательством Российской Федерации порядке частной практикой.

Объектом обложения страховыми взносами признаются выплаты и иные вознаграждения в пользу физических лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Особое внимание необходимо уделить рассмотрению тарифов страховых взносов. В табл. 8.1 представлены актуальные тарифы страховых взносов.

Таблица 8.1

Тарифы страховых взносов

В ПФР на обязательное пенсионное страхование		В ФСС на страхование на случай временной нетрудоспособности и материнства (ВНиМ)		В ФФОМС на ОМС
С суммы выплат в пределах установленной предельной величины базы	С суммы превышения установленной предельной величины базы	С суммы выплат в пределах установленной предельной величины базы	С суммы превышения установленной предельной величины базы	5,1 %
22 %	10 %	2,9 %	Не начисляются	

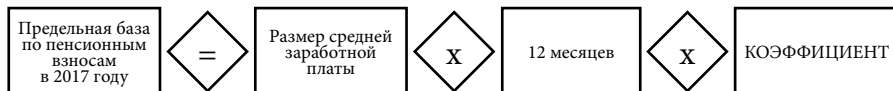
¹⁸Налоговый кодекс РФ (с изм. и доп. на 14.11.2017) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/.

Для отдельных категорий налогоплательщиков предусмотрены пониженные, льготные тарифы.

Пониженные страховые тарифы вправе применять:

- сельскохозяйственные товаропроизводители;
- организации народных художественных промыслов;
- организации, предприниматели и граждане, которые выплачивают вознаграждения инвалидам I, II или III группы, в отношении таких выплат;
- общественные организации инвалидов;
- учреждения, которые созданы для достижения социально значимых целей, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям, если единственным собственником имущества учреждения является общественная организация инвалидов;
- резиденты технико-внедренческих и туристско-рекреационных особых экономических зон;
- организации и индивидуальные предприниматели, которые осуществляют деятельность в области средств массовой информации;
- страхователи, которые применяют УСН.

Кроме того, налоговая база для начисления страховых взносов имеет ограничения. По страховым взносам на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности в связи с материнством предельная величина базы по страховым взносам в 2017 году составляет 755 000 руб., а по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование база ограничена 876 000 руб. Предельная база по пенсионным взносам ежегодно пересчитывается по формуле:



Коэффициент устанавливается ежегодно: в 2017 году – 1,9; в 2018-м – 2,0; в 2019-м – 2,1; в 2020-м – 2,2; в 2021 году – 2,3.

Для индивидуальных предпринимателей предусмотрен специальный подход к определению страховых тарифов. В 2017 году ставка страховых взносов для ИП за себя не изменилась и считается так же, как и в предыдущие годы:

- на пенсионное страхование – (12 МРОТ × 12 × 26 %), что составляет в 2017 году **23 400** руб.;
- на медицинское страхование – (12 МРОТ × 12 × 5,1 %), что составляет в 2017 году **4590** руб.

Итого, минимальная фиксированная сумма взносов каждого индивидуального предпринимателя за себя (при годовых доходах до 300 000 руб.) равна **27 990** руб. Это на 4837 руб. больше, чем в 2016 году.

За неуплату страховых взносов с 29 июля 2017 года введена уголовная ответственность. Страхователи, которые уклоняются от уплаты взносов, попадают под действие статей 198 и 199 Уголовного кодекса РФ. Прежде их можно было только штрафовать.

Уклонение от уплаты взносов признается преступлением, если совершено в крупном или особо крупном размере. Крупным считается размер, если сумма недоимки превысит 15 млн руб. Или, как вариант, сумма неуплаченных налогов и сборов должна превысить 5 млн руб. в течение трех финансовых лет подряд. При этом доля неуплаченных налогов и сборов превышает 25 % суммы, которую следовало уплатить в бюджет.

Особо крупный размер составляет 45 млн руб. Или же 15 млн руб. в течение трех финансовых лет подряд при доле неуплаченных налогов и взносов свыше половины суммы, подлежащей перечислению в бюджет.

Для граждан условия другие. Если физическое лицо – плательщик страховых взносов уклоняется от их уплаты в крупном размере, его могут оштрафовать на 100–300 тыс. руб. либо арестовать на срок до одного года. Для особо крупного размера законодатели предусмотрели арест на срок до трех лет. Если плательщик страховых взносов – организация, то должностных лиц могут лишить свободы на срок от двух до шести лет.

8.3. Пенсионный фонд РФ

Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) образован постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 года и введен в действие с 1 января 1992 года постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1. ПФР создан в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в РФ и является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, денежные средства которого не входят в состав бюджетов, других фондов и не подлежат изъятию.

Все средства фонда, предназначенные для выплаты пенсий и пособий, направляются только по их целевому назначению. Создание ПФР стало вехой в решении одной из важнейших задач по реформированию социальной сферы Российской Федерации – перехода от государственного пенсионного обеспечения к обязательному пенсионному страхованию.

Создание Пенсионного фонда позволяло решить одновременно две задачи. Во-первых, средства пенсионной системы обособлялись от государственного бюджета, что позволяло обеспечить целевое расходование пенсионных ресурсов. Пенсионный фонд России стал самостоятельным государственным внебюджетным социальным фондом со своим бюджетом.

И, во-вторых, в основе источников финансирования Пенсионного фонда прочно обосновались страховые взносы, которые на сегодняшний день регламентируются главой 34 НК РФ «Страховые взносы», о которой мы уже ранее говорили более подробно. Формирование доходной части Пенсионного фонда через механизм страховых взносов приблизил процесс аккумулирования финансовых ресурсов фонда к страховой природе. Страховщиком по обязательному пенсионному страхованию является Пенсионный фонд Российской Федерации. Государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам Пенсионного фонда перед застрахованным лицом. Поэтому в случае недостаточности финансовых средств у Пенсионного фонда РФ для выполнения своих обязательств перед застрахованными лицами государство дотирует из федерального бюджета бюджет Пенсионного фонда РФ¹⁹.

Сегодня ПФР – одна из немногих вертикально интегрированных структур в современной российской власти. Пенсионный фонд России включает в себя более 2589 подразделений. Они ежедневно обеспечивают работу пенсионной системы страны на федеральном и региональном уровнях. Они доходят до уровня районов во всех субъектах Российской Федерации, сохраняя отношения субординации. Это дает возможность осуществлять единую стратегию управления пенсионной системой на всем социальном пространстве России.

Территориальные отделения в своей деятельности тесно взаимодействуют с органами власти, профсоюзными и общественными организациями, стремясь привлечь к важней-

¹⁹Муравлева Т.В. Пенсионное страхование в России: финансовое обеспечение, стратегия управления и развития : дис. ... д-ра экон. наук. Саратов, 2010.

шей работе все заинтересованные стороны и ведомства, а также расширить круг аудитории, до которой требуется донести нужную информацию. В арсенале работы – консультационные пункты, клиентские службы, единые юридические службы, общественные пункты сбора вопросов населения, «горячие линии».

Ключевой результат работы Пенсионного фонда РФ в 2016 году – полная и своевременная выплата всех видов пенсий и социальных пособий во всех субъектах Российской Федерации. Фонд без сбоев произвел все предусмотренные законодательством индексации и направил на пенсионное обеспечение 42,9 млн пенсионеров свыше 6,5 трлн руб. При этом средний размер страховой пенсии по старости в 2016 году составил 13,17 тыс. руб., социальной пенсии – 8,56 тыс. руб.; ежемесячные выплаты ПФР участникам Великой Отечественной войны к концу 2016 года достигли 32,9 тыс. руб. Пенсионные выплаты по линии ПФР выросли в 2016 году на 4,6 %, или на 288,5 млрд руб., и составили 6,5 трлн руб.

Расходы на социальные выплаты увеличились на 15,2 %, или на 75,4 млрд руб., и составили 572 млрд руб. На повышение страховых пенсий в бюджете Пенсионного фонда РФ в 2016 году было выделено 171,6 млрд руб. Выплаты Пенсионного фонда РФ получают 296,6 тыс. пенсионеров, проживающих в 126 странах мира.

В соответствии с проектом бюджета Пенсионного фонда РФ на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, в 2018 году расходы Пенсионного фонда на пенсионное обеспечение россиян вырастут на 279 млрд руб. и составят 7,15 трлн руб. Расходы на социальные выплаты вырастут на 11,8 млрд руб. и составят 981 млрд руб.

Проект бюджета ПФР предусматривает увеличение страховых пенсий с учетом временного изменения порядка индексации страховых пенсий. Индексация пенсий по государственному пенсионному обеспечению, включая социальные пенсии, будет проведена в соответствии с действующим пенсионным законодательством с учетом индекса роста прожиточного минимума пенсионера за 2017 год.

Так, страховые пенсии, включая фиксированную выплату, неработающих пенсионеров с 1 января 2018 года будут увеличены на 3,7 %, что выше показателя прогнозной инфляции на 0,5 %. Размер фиксированной выплаты после индексации составит 4982,9 руб. в месяц, стоимость пенсионного балла – 81,49 руб. (в 2017 году – 78,58 руб.). Среднегодовой размер страховой пенсии по старости вырастет до 14 075 руб. (161,3 % к прожиточному минимуму пенсионера).

Пенсии по государственному пенсионному обеспечению, в том числе социальные, с 1 апреля 2018 года будут повышены работающим и неработающим пенсионерам на 4,1 %. В итоге среднегодовой размер социальной пенсии вырастет до 9045 руб. (103,7 % к прожиточному минимуму пенсионера). Средний размер социальной пенсии детей-инвалидов и инвалидов с детства 1-й группы составит 13 699 руб.

Как и раньше, в 2018 году в России не будет пенсионеров с ежемесячным доходом ниже прожиточного минимума пенсионера (ПМП) в регионе проживания. Всем неработающим пенсионерам будет производиться социальная доплата к пенсии до уровня ПМП. В условиях возможного снижения ПМП в регионе предусмотрено сохранение общего размера материального обеспечения неработающих получателей федеральной социальной доплаты на уровне не ниже 31 декабря 2017 года. На эти цели в бюджете ПФР заложено 94,5 млрд руб.

В соответствии с проектом бюджета 14,7 млрд руб. планируется направить на выплату средств пенсионных накоплений в виде накопительной пенсии, срочной и единовременной выплат²⁰.

²⁰По данным официального сайта Пенсионного фонда РФ. – URL: http://www.pfrr.ru/press_center/~2017/10/26/145632.

Бюджет Пенсионного фонда на 2018 год сбалансирован по доходам и расходам, в части, не связанной с формированием пенсионных накоплений, доходы и расходы ПФР запланированы в размере 8236 млрд руб. В части, связанной с формированием пенсионных накоплений, расходы бюджета превышают доходы на 106,6 млрд руб., что объясняется переводом средств пенсионных накоплений в негосударственные пенсионные фонды в соответствии с выбором застрахованного лица. Покрытие этих средств будет обеспечено за счет пенсионных накоплений, находящихся в государственной и частных управляющих компаниях, размер которых оценивается по состоянию на 1 января 2018 года в 1111,2 млрд руб.

Общий объем доходов бюджета Пенсионного фонда в 2018 году запланирован в размере 8333,3 млрд руб., что составляет 8,6 % ВВП Российской Федерации. По расходам бюджет ПФР сформирован в сумме 8439,9 млрд руб., что составляет 8,7 % ВВП Российской Федерации²¹.

Основным видом пенсий в России в 2018 году по-прежнему будет страховая пенсия. Численность ее получателей составит более 40 млн человек. Еще почти 3,7 млн человек – получатели пенсий по государственному пенсионному обеспечению.

В 2018 году ПФР продолжит выделять субъектам РФ субсидии на реализацию социальных программ в части строительства, реконструкции и ремонта социальных учреждений для граждан старшего поколения и инвалидов, развития их материально-технической базы, а также на обучение пенсионеров компьютерной грамотности. Субсидии Пенсионный фонд выделяет на условиях софинансирования расходов на реализацию соцпрограмм субъектами РФ. На эти цели в бюджете ПФР на 2018 год предусмотрен 1 млрд руб²².

Пенсионный фонд РФ является одним из крупнейших финансовых институтов страны. Его значение в социальной и финансовой сфере сложно переоценить. При этом основой его финансового благополучия является сбалансированность притока и оттока финансовых средств²³.

На протяжении уже нескольких десятилетий в нашей стране продолжается пенсионная реформа, и ее реализация на практике позволит решить как стратегические, так и тактические задачи финансирования пенсионного страхования, что положительно скажется на деятельности Пенсионного фонда РФ и стабильности его бюджета.

8.4. Фонд социального страхования

Первое послереволюционное положение о социальном обеспечении трудящихся было принято в 1918 году. Оно гарантировало обеспечение всех наемных работников независимо от характера труда пособиями при временной утрате заработка в связи с болезнью, беременностью и родами, увечьем. С 1922 года выплата пособий была передана непосредственно предприятиям в счет страховых взносов.

В 1929 году государственное социальное страхование обрело единый бюджет. А с 1931 года за счет соцстраховских средств начато финансирование санаторно-курортного лечения и отдыха в специализированных учреждениях (санатории, пансионаты, дома отдыха), а также финансирование детских оздоровительных лагерей. В лексиконе профсоюзных деятелей появляется понятие «профилактика заболеваемости». Начало строительство советской санаторно-курортной «фабрики здоровья». С 1933 года социальное страхование перешло под управление советских профсоюзов.

Фонд социального страхования Российской Федерации (ФССР) создан в целях обеспечения государственных гарантий в системе социального страхования и повышения контроля за правильным и эффективным расходованием средств социального страхования

²¹То же.

²²То же.

²³Муравлева Т.В. Государственное пенсионное страхование в России. Саратов : Издат. центр СГСЭУ, 2008.

Указом Президента Российской Федерации «О фонде социального страхования Российской Федерации» от 7 августа 1991 г. № 822 и является самостоятельным государственным финансово-кредитным учреждением. Управление Фондом социального страхования РФ осуществляется Правительством РФ при участии общероссийских объединений профсоюзов.

Фонд социального страхования Российской Федерации управляет средствами государственного социального страхования Российской Федерации.

Денежные средства и иное имущество, находящееся в оперативном управлении Фонда, а также имущество, закрепленное за подведомственными Фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федеральной собственностью²⁴:

Денежные средства Фонда не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат. Бюджет Фонда и отчет о его исполнении утверждаются федеральным законом, а бюджеты региональных и центральных отраслевых отделений Фонда и отчеты об их исполнении после рассмотрения правлением Фонда утверждаются председателем Фонда.

В рамках своей деятельности Фонд осуществляет финансовое обеспечение расходов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также исполнению возложенных на Фонд государственных функций.

Таблица 8.2

Расходы ФСС в 2017 году

Направления расходов	Тыс. руб.
Всего расходы ФСС	683 405 426,0
Расходы по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	543 000 456,9
Расходы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	94 489 333,4

Собранные средства расходуются для выплаты пособий в случае временной нетрудоспособности, на санаторно-курортное лечение, реабилитацию после травм, а также на погребение умерших. Значительную часть средств ФСС направляет на пособия, связанные с материнством. Из фонда ФСС оплачиваются декретные отпуска женщинам, пособия при рождении ребенка и по уходу за ребенком до 1,5 лет. Для поощрения женщин, ответственно относящихся к материнству, выплачиваются пособия беременным, ставшим на медицинский учет в ранние сроки беременности. Система выплат, связанных с материнством, направлена на стимулирование рождаемости. Из средств Фонда выплачиваются пособия работникам, получившим инвалидность на производстве, оплачивается лечение и реабилитация, а также финансируются программы по улучшению условий труда и сокращению травматизма. Фонду принадлежит сеть санаториев и профилакториев, в которые направляются на лечение и оздоровление льготные категории граждан. В основные задачи фонда входит не только поддержка работников, получивших травму или заболевание на производстве, но и стимулирование улучшений условий труда, сокращение профессиональных заболеваний.

Отделения Фонда регистрируют страховщиков, следят за правильностью уплаты взносов, при необходимости перераспределяют средства, вкладывают временно свободные

²⁴Положение о Фонде социального страхования // Официальный сайт Фонда социального страхования. – URL: <http://fss.ru/ru/fund/about/fundamentals/6802.shtml>.

деньги в ликвидные государственные ценные бумаги. Получателями денег при наступлении страховых случаев (нетрудоспособность, беременность и роды, уход за ребенком) являются застрахованные лица. Все работники, заключившие трудовой договор с работодателем, являются застрахованными. В их число могут входить иностранные граждане, при условии оформления документов, дающих законное право для работы в России, и заключившие трудовой договор с работодателем. Застрахованные женщины не только получают выплаты по беременности, родам и уходу за ребенком, но и дополнительные медицинские услуги, которые оказывают им медицинские учреждения, предъявляющие Фонду счета в соответствии с Родовым сертификатом. Кроме прямой выплаты пособий, связанных с материнством, Фонд оплачивает патронажное медицинское обслуживание детей первого года жизни. Важно знать, что при неофициальной работе, без заключения трудового договора, работник не является застрахованным и не может претендовать на выплату пособий ФСС в случае временной нетрудоспособности. Самозанятые граждане, ведущие свой бизнес или занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, должны позаботиться о своей страховке в ФСС самостоятельно. Это касается и женщин, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью. Чтобы получить пособие по беременности и родам, по уходу за ребенком и все прочие выплаты от ФСС, связанные с материнством, предпринимателям нужно предварительно зарегистрироваться в ФСС и вносить добровольные взносы. Не являются застрахованными и те, кто состоит на учете в центре занятости, получает пособие по безработице. На пособия, получаемые в центре занятости, не начисляются взносы в ФСС, поэтому не выплачиваются пособия Фонда в случае болезни, а также в связи с материнством. Документы, на основании которых выплачиваются средства, являются бланками строгой отчетности и имеют несколько степеней защиты. Одно из следствий этого – повышенные требования к правильности заполнения документов. Например, в листе нетрудоспособности нельзя делать записи шариковой ручкой синего цвета; можно только перьевой, гелиевой или капиллярной, чернилами черного цвета.

8.5. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования реализует государственную политику в области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования²⁵.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и уставом Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Основными задачами Федерального фонда обязательного медицинского страхования являются:

- финансовое обеспечение установленных законодательством Российской Федерации прав граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования в целях, предусмотренных Законом Российской Федерации от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;
- обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи,

²⁵Официальный сайт Фонда обязательного медицинского страхования. – URL: <http://www.ffoms.ru/system-oms/about-fund/>.

предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

– аккумулярование финансовых средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования²⁶.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, обособленное имущество, счета в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и других кредитных организациях, печать со своим наименованием, штампы и бланки установленного образца. Численность застрахованных граждан по состоянию на 01.04.2016 – более 146 млн застрахованных лиц

ФОМС осуществляет аккумулярование финансовых средств для обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования, выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования путем направления территориальным фондам обязательного медицинского страхования финансовых средств на выполнение территориальных программ обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, пилотный проект в субъектах Российской Федерации, направленный на повышение качества услуг в сфере здравоохранения. С 1 мая 2017 года возобновился выпуск и поставки полисов ОМС электронного образца в регионы.

Расходование средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования осуществляется исключительно на цели, определенные законодательством, регламентирующим его деятельность, в соответствии с бюджетом, утвержденным федеральным законом.

Таблица 8.2

Расходы ФОМС в 2016 году

Направления расходов	Тыс. руб.
Общегосударственные вопросы	559 705
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	9 508
Оплата медпомощи женщинам в период беременности, родов и послеродовом периоде	1 8367 586
Субвенции бюджетам территориальных фондов ОМС	1 427 051 544
Расходы на обеспечение деятельности госучреждений в рамках ОМС	1 192 983
Финансовое обеспечение оказания высокотехнологичной медпомощи	77 642 819
Софинансирование расходов гражданам при высокотехнологичной медпомощи	5 035 000
Дотация на сбалансированность федеральному бюджету из ФОМС в рамках мед-программ	92 122 668
Прочие расходы	16 832 753

Структура расходов Федерального фонда обязательного медицинского страхования постоянно менялась, так как начиная с 2005 года в Фонд направлялись разные по составу и объему трансферты из федерального бюджета (на дополнительное лекарственное обе-

²⁶Там же.

спечение, дополнительную оплату труда участковых врачей, на реализацию пилотного проекта, связанного с переходом на одноканальное финансирование и т. д.).

Наибольший удельный вес в расходах Федерального фонда обязательного медицинского страхования занимают дотации на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, включая использование средств нормированного страхового запаса. К расходам Фонда относится оплата медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовом периоде, а также расходы на финансовое обеспечение оказания высокотехнологичной медицинской помощи.

Обеспечение расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении переданных полномочий по организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации с целью выравнивания финансового обеспечения бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования осуществляется путем предоставления субвенций из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

В целом объем указанных субвенций бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования составил в 2015 году 1351,8 млрд руб., в 2016-м – 1588,6 млрд руб., в 2017 году предположительно составит 1675,8 млрд руб.

За счет субвенций, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования, на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования планируется:

- увеличить финансовое обеспечение расходов, осуществляемых в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, включая уплату высокотехнологичной медицинской помощи;

- поэтапно повышать оплату труда медицинских работников, осуществляющих свою деятельность в сфере обязательного медицинского страхования, в целях реализации к 2018 году Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

8.6. Контроль бюджетов государственных внебюджетных фондов России

Для России в высшей степени актуальна организация эффективной и всеобъемлющей системы финансового контроля. Существовавшая ранее в стране система финансового контроля была ориентирована на экономику, в которой основная роль принадлежала государственной собственности, управляемой административно-командными методами. Экономические преобразования вызвали необходимость построения принципиально новой системы финансового контроля – целостной, действующей на единых принципах, охватывающей все стороны экономической жизни.

Такая система финансового контроля должна включать надежный и жесткий государственный контроль, как внутренний, позволяющий исполнительной власти эффективно выполнять возложенные на нее обществом обязанности, так и внешний, от исполнительной власти не зависящий, гарантирующий гражданам, что исполнительная

власть и подчиненные ей структуры ведут свою деятельность наиболее рационально и эффективно в интересах всего общества.

Институт финансового контроля представляет собой составной элемент общей структуры контрольных органов государства и вместе с тем выступает как важнейший составной элемент финансовой системы.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется органами, обеспечивающими контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы РФ, в порядке, установленном для соответствующих бюджетов

Порядок и сроки представления отчетности государственных внебюджетных фондов, в том числе публикуемой, определяются в соответствии с Бюджетным кодексом для соответствующих бюджетов (комментарий к ст. 265–306 Бюджетного кодекса РФ). Следует также отметить, что п. 2 ст. 14 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ предполагает также, что профсоюзы в соответствии с законодательством РФ имеют право на осуществление профсоюзного контроля за использованием средств государственных внебюджетных фондов.

Важнейшей составляющей контроля за финансовой деятельностью государственных внебюджетных фондов является контроль за их отчетностью.

Государственные внебюджетные фонды представляют по итогам года отчеты об исполнении бюджетов ГВФ в соответствующий федеральный орган исполнительной власти для внесения в Правительство Российской Федерации. Затем Правительство Российской Федерации не позднее 1 июня текущего года представляет эти отчеты в Счетную палату РФ для их внешней проверки. Кроме того, Правительство РФ не позднее 1 августа представляет эти же отчеты одновременно с проектом федерального закона об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за отчетный финансовый год и иной бюджетной отчетностью об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и в Государственную думу.

В срок не позднее 1 сентября Счетная палата проводит проверку и представляет заключение по представленным отчетам в Государственную думу и Совет Федерации, а также направляет их в Правительство Российской Федерации.

Дума рассматривает представленные документы и либо принимает, либо отклоняет федеральные законы об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Кроме камеральной формы проверки отчетов государственных внебюджетных фондов, активно применяются различные формы целевого использования средств бюджетов.

При рациональной организации контроля появляется возможность охватить проверками целевого использования средств бюджетов максимальное количество получателей и распорядителей средств учреждений, работающих в системе государственных внебюджетных фондов с установленной периодичностью, так как ведомственный контроль со стороны фондов наиболее близок к подконтрольным объектам и обладает оперативной информацией об объемах финансирования, поступающих в эти учреждения. Именно по результатам проверок целевого использования средств фондов руководство для принятия каких-либо управленческих решений должно иметь оперативную и полную информацию по вопросам использования средств бюджета.

Финансовый контроль предусматривает проведение проверки по статьям расходов.

Логично выделять следующие этапы проведения проверки:

1. Формулирование темы и выбор объекта проверки.
2. Определение целей и установление задач проверки.

3. Подбор и анализ нормативной правовой базы, финансовой документации по теме проверки.

4. Оформление набора документации, необходимой для проведения проверки: уведомлений в проверяемое учреждение, плана и программы проверки, удостоверения на право проведения проверки, оформление запросов о предоставлении информации.

5. Проведение проверки на объекте.

6. Оформление актов (справок), заключения по результатам проверки, информационных писем, представлений, предписаний и другой выходной документации.

7. Разработка рекомендаций и предложений по результатам проверки (с учетом реальных возможностей проверяемого объекта, строго в соответствии с требованиями действующего законодательства).

При планировании контрольного мероприятия необходимо соблюдать следующие принципы:

– принцип комплексности – предполагает взаимоувязанность и согласованность всех этапов планирования контрольного мероприятия (от предварительного планирования до составления общего плана и программы);

– принцип непрерывности – выражается в установлении сопряженных заданий группе проверяющих и увязке этапов планирования по срокам и по смежным структурным подразделениям;

– принцип оптимальности – заключается в вариантности планирования для возможности выбора оптимального варианта общего плана и программы контроля.

Контрольные вопросы

1. Какова была цель создания государственных внебюджетных фондов в России?
2. Что представляет собой бюджет государственного внебюджетного фонда?
3. Кто готовит проект бюджета государственного внебюджетного фонда?
4. В какой форме принимается бюджет государственного внебюджетного фонда?
5. В чем проявляется самостоятельность государственного внебюджетного фонда?
6. Какова структура доходных источников бюджетов государственных внебюджетных фондов?
7. Кто признается плательщиком страховых взносов?
8. Какие категории налогоплательщиков вправе применять пониженные тарифы страховых взносов?
9. Какие задачи решало создание Пенсионного фонда России?
10. Финансовое обеспечение каких расходов осуществляет фонд социального страхования?
11. Какова структура расходов Федерального фонда обязательного медицинского страхования?
12. Кто осуществляет финансовый контроль за деятельностью государственных социальных внебюджетных фондов?

Задания

1. В ООО «Простоквашино» работает 2 сотрудника Печкин с зарплатой 30 000 руб. и Магроскин с зарплатой 20 000 руб. Организация работает на общей системе налогообложения и применяет основной тариф страховых взносов. Найдите страховые взносы ООО «Простоквашино» за 1-й квартал.

2. Индивидуальный предприниматель имеет официальную заработную плату 50 тыс. руб. в месяц. Рассчитайте сумму страховых взносов в бюджет для предпринимателя.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=279098&fld=134&dst=101011,0&rnd=0.15758981296212848#0>.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (с изм. и доп. на 14.11.2017) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/.
3. Положение о Фонде социального страхования // Официальный сайт Фонда социального страхования. – URL: [www:http://fss.ru/fund/about/fundamentals/6802.shtml](http://www.fss.ru/fund/about/fundamentals/6802.shtml).
4. *Муравлева Т.В.* Государственное пенсионное страхование в России. – Саратов : Издат. центр СГСЭУ, 2008.
5. *Муравлева Т.В.* Пенсионное страхование в России: финансовое обеспечение, стратегия управления и развития : дис. ... д-ра экон. наук. – Саратов, 2010.
6. Официальный сайт Пенсионного фонда РФ. – URL: <http://www.pfrf.ru/press-center/~2017/10/26/145632>.
7. Официальный сайт Фонда обязательного медицинского страхования. – URL: <http://www.ffoms.ru/system-oms/about-fund/>.

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИИ



9. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИИ

9.1. Стадии и участники бюджетного процесса

Бюджетный процесс – регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Стадии бюджетного процесса представляют собой урегулированную нормами бюджетного права, выстроенную в определенной логической последовательности взаимосвязанную и взаимоувязанную систему элементов, каждый из которых, являясь подсистемой более низкого порядка, представлен в виде определенной последовательной совокупности действий (деятельности) участников бюджетного процесса.

Организация бюджетного процесса включает в себя следующие элементы:

- составление проекта бюджета,
- представление бюджета на рассмотрение в соответствующие законодательные (представительные) органы,
- аудит и оценку бюджета,
- рассмотрение бюджетов органами законодательной (представительной) власти,
- согласование параметров бюджета при рассмотрении законодательными (представительными) органами власти, утверждение бюджета в форме принятия закона (решения),
- исполнение утвержденного бюджета,
- внесение изменений в законодательный акт (решение) о бюджете,
- утверждение отчетов об исполнении бюджетов,
- составление консолидированных бюджетов и отчетов об их исполнении.

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

Участники бюджетного процесса:

- Президент Российской Федерации;
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования;
- законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (далее – законодательные (представительные) органы);
- исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);
- Центральный банк Российской Федерации;
- органы государственного (муниципального) финансового контроля;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;

- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- получатели бюджетных средств.

В Саратовской области основным региональным нормативно-правовым актом, регулирующим бюджетный процесс, является Закон Саратовской области от 16 января 2008 года № 3-ЗСО «О бюджетном процессе в Саратовской области».

9.2. Составление проекта бюджета

Проекты бюджетов составляются и утверждаются *сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период*.

При этом текущим финансовым годом считается год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период); очередным финансовым годом – 1 год, следующий за текущим финансовым годом; плановым периодом – 2 финансовых года, следующие за очередным финансовым годом; отчетным финансовым годом – 1 год, предшествующий текущему финансовому году.

Проект бюджета городского, сельского поселения составляется и утверждается сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с муниципальным правовым актом представительного органа городского, сельского поселения.

В случае, если проект бюджета *поселения* составляется и утверждается на очередной финансовый год, муниципальным правовым актом представительного органа поселения *могут быть предусмотрены разработка и утверждение среднесрочного финансового плана поселения*.

Составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местных администраций муниципальных образований.

Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Минфин России, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Организация работы по подготовке проекта бюджета Саратовской области осуществляется министерством финансов Саратовской области. На этом этапе на основе сценарных условий функционирования Саратовской области совместно с министерством экономического развития Саратовской области осуществляется составление прогноза социально-экономического развития области на основе бюджетообразующих показателей. В рамках подготовки проекта и прогноза бюджета утверждаются основные направления налоговой и бюджетной политики области на очередной финансовый год и плановый период, определяются основные методы и направления покрытия дефицита бюджета, долговая политика области, распределение объемов расходов в соответствии с бюджетной классификацией по областному бюджету, распределение межбюджетных трансфертов местным бюджетам.

В целях своевременного и качественного составления проектов бюджетов соответствующие финансовые органы имеют право получать необходимые сведения от иных финансовых органов, а также от иных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Составление проекта бюджета основывается на документах:

1) положениях послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации;

2) основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации (основных направлениях бюджетной и налоговой политики субъектов РФ, основных направлениях бюджетной и налоговой политики муниципальных образований);

3) прогнозе социально-экономического развития;

4) бюджетном прогнозе (проекте бюджетного прогноза, проекте изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период;

5) государственных (муниципальных) программах (проектах государственных (муниципальных) программ, проектах изменений указанных программ).

Послание Президента РФ направляется ФС РФ, определяет позицию главы государства по основным положениям государственной политики, в нем президент излагает свою оценку ситуации в разных сферах общественной жизни, формулирует свое видение основных направлений политики страны.

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики – это единый документ, в котором системно увязаны составные части экономической политики государства на среднесрочную перспективу.

Прогноз социально-экономического развития РФ, субъектов РФ, муниципальных районов и городских округов разрабатывается на период не менее трех лет.

Бюджетный прогноз. Долгосрочное бюджетное планирование осуществляется путем формирования бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, бюджетного прогноза субъекта РФ на долгосрочный период, а также бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период в случае, если представительный орган муниципального образования принял решение о его формировании. Под бюджетным прогнозом на долгосрочный период понимается документ, содержащий прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов (консолидированных бюджетов) бюджетной системы РФ, показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджеты (консолидированные бюджеты) бюджетной системы РФ, а также содержащий основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период. Бюджетные прогнозы страны и регионов разрабатываются каждые 6 лет на 12 и более лет, муниципалитеты – каждые 3 года минимум на 6 лет. За основу берется долгосрочный прогноз социально-экономического развития территории.

Среднесрочный финансовый план (СФП) муниципального образования – документ, содержащий основные параметры местного бюджета. СФП разрабатывается ежегодно по форме и в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования. Проект СФП утверждается местной администрацией муниципального образования и представляется в представительный орган одновременно с проектом бюджета. Значения показателей СФП и основных показателей проекта соответствующего бюджета должны соответствовать друг другу. Показатели СФП носят индикативный характер и могут быть изменены при разработке и утверждении плана на очередной финансовый год и плановый период. СФП разрабатывается путем уточнения параметров плана на плановый период и добавления параметров на второй год планового периода.

Основные характеристики бюджета, которые должны содержаться в законе (решении) о бюджете:

- общий объем доходов бюджета,
- общий объем расходов,
- дефицит (профицит) бюджета.
- нормативы распределения доходов между бюджетами в случае, если они не установлены бюджетным законодательством РФ.

Законом (решением) о бюджете устанавливаются:

- перечень главных администраторов доходов бюджета;
- перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета;
- распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов либо по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов и (или) по целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), а также по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов в случаях, установленных соответственно настоящим Кодексом, законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования;
- ведомственная структура расходов бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств;
- объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов и (или) предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде);
- общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период на первый год планового периода в объеме не менее 2,5 % общего объема расходов бюджета (без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ, имеющих целевое назначение), на второй год планового периода в объеме не менее 5 % общего объема расходов бюджета (без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ, имеющих целевое назначение)²⁷;
- источники финансирования дефицита бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга и (или) верхний предел государственного внешнего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода), с указанием в том числе верхнего предела долга по государственным или муниципальным гарантиям;
- иные показатели.

В случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период проект закона (решения) о бюджете утверждается путем изменения параметров плано-

²⁷Под условно утверждаемыми (утвержденными) расходами понимаются не распределенные в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетные ассигнования.

вого периода утвержденного бюджета и добавления к ним параметров второго года планового периода проекта бюджета.

Проект Саратовского областного бюджета подлежит официальному опубликованию, и по нему проводятся публичные слушания.

9.3. Рассмотрение и утверждение проекта бюджета

Правительство Российской Федерации вносит на рассмотрение и утверждение в Государственную думу проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не позднее 1 октября текущего года. Государственная дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 60 дней в трех чтениях.

Проект закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ и проект закона субъекта РФ о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда – в сроки, установленные законом субъекта РФ, но не позднее 1 ноября текущего года; проект решения о местном бюджете – в сроки, установленные муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, но не позднее 15 ноября текущего года.

В Саратовской области проект закона области об областном бюджете вносится в областную Думу до 18 часов 20 октября текущего года. Проект закона области об областном бюджете рассматривается и принимается областной Думой в двух чтениях.

Документы и материалы, представляемые одновременно с проектом бюджета:

- основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации (основные направления бюджетной и налоговой политики субъектов РФ, основные направления бюджетной и налоговой политики муниципальных образований);
- предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;
- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо утвержденный среднесрочный финансовый план;
- пояснительная записка к проекту бюджета;
- методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;
- верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода), и (или) верхний предел государственного внешнего долга на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода;
- оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;
- проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;

- предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;
- реестры источников доходов бюджетов бюджетной системы РФ;
- иные документы и материалы.

9.4. Казначейское исполнение бюджета

Исполнение бюджета обеспечивается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

Бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов.

Единый счет бюджета – счет (совокупность счетов федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка РФ отдельно по каждому бюджету бюджетной системы РФ для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов осуществляется *Федеральным казначейством* и включает проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета. Для этого Федеральное казначейство открывает в Центральном банке РФ счета, через которые осуществляются все кассовые операции по исполнению бюджетов.

Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана.

Сводная бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

Бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (главным администратором источников финансирования дефицита бюджета) в целях исполнения бюджета по расходам (источникам финансирования дефицита бюджета).

Под *кассовым планом* понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году.

Финансовый орган устанавливает порядок составления и ведения кассового плана, а также состав и сроки представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана.

Составление и ведение кассового плана осуществляется финансовым органом или уполномоченным органом исполнительной власти (местной администрации).

Исполнение бюджета предполагает обеспечение полного и своевременного поступления всех предусмотренных по бюджету доходов и финансирование всех запланированных расходов.

***Исполнение бюджета** – полное и своевременное поступление всех предусмотренных по бюджету доходов и обеспечение финансирования всех запланированных по бюджету расходов, которое организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана.*

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

- зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году;
- возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;
- зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты;
- перечисление Федеральным казначейством средств, необходимых для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами в порядке, установленном Минфином РФ.

Исполнение бюджета по расходам предусматривает:

- 1) принятие и учет бюджетных и денежных обязательств;
- 2) подтверждение денежных обязательств;
- 3) санкционирование оплаты денежных обязательств;
- 4) подтверждение исполнения денежных обязательств.

При кассовом обслуживании исполнения бюджетов выполняются следующие требования:

- 1) учет операций со средствами бюджетов осуществляется на единых счетах бюджетов, открытых органам Федерального казначейства отдельно для каждого бюджета в учреждениях Центрального банка РФ;
- 2) управление средствами на единых счетах бюджетов осуществляют финансовые органы;
- 3) кассовые выплаты из бюджета осуществляются органом Федерального казначейства на основании платежных документов, в порядке очередности их представления и в пределах фактического наличия остатка средств на едином счете бюджета;
- 4) все операции по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета на едином счете бюджета проводятся и учитываются органом Федерального казначейства по кодам бюджетной классификации РФ.

Операции по исполнению бюджета завершаются 31 декабря.

Завершение операций органами Федерального казначейства по распределению поступлений отчетного финансового года между бюджетами и их зачисление в соответствующие бюджеты производится в первые пять рабочих дней текущего финансового года. Указанные операции отражаются в отчетности об исполнении бюджетов отчетного финансового года.

Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря.

До последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкци-

онированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета.

Не использованные получателями бюджетных средств остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета.

Межбюджетные трансферты, полученные в форме субвенций и субсидий, не использованные в текущем финансовом году, подлежат использованию в очередном финансовом году на те же цели.

9.5. Бюджетная отчетность

Бюджетный процесс завершается составлением и утверждением отчета об исполнении бюджета, что является важной формой контроля за его исполнением. Отчет составляет Министерство финансов РФ и представляет его в Правительство РФ.

Отчетность об исполнении бюджета может быть оперативной, ежеквартальной, полугодовой и годовой. Сбор, свод, составление и представление отчетности об исполнении бюджета осуществляются уполномоченным исполнительным органом.

Единая методология отчетности об исполнении бюджета устанавливается Правительством РФ.

Бюджетная отчетность включает в себя ряд документов:

1) *отчет об исполнении бюджета* содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации;

2) *баланс исполнения бюджета* содержит данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований на первый и последний день отчетного периода по счетам плана счетов бюджетного учета;

3) *отчет о финансовых результатах деятельности* содержит данные о финансовом результате деятельности в отчетном периоде и составляется по кодам классификации операций сектора государственного управления;

4) *отчет о движении денежных средств* отражает операции по счетам бюджетов по кодам классификации операций сектора государственного управления;

5) *пояснительную записку*, которая содержит анализ исполнения бюджета и бюджетной отчетности, а также сведения о выполнении государственного (муниципального) задания и (или) иных результатах использования бюджетных ассигнований главными распорядителями (распорядителями, получателями) бюджетных средств в отчетном финансовом году.

Сводная бюджетная отчетность – совокупность данных о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств субъектов бюджетных правоотношений, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства.

Главные администраторы средств федерального бюджета представляют сводную бюджетную отчетность в Федеральное казначейство.

Главные администраторы средств бюджета субъекта РФ представляют сводную бюджетную отчетность в финансовые органы субъектов РФ.

Главные администраторы средств местного бюджета представляют сводную бюджетную отчетность в финансовые органы МО.

Бюджетная отчетность Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований составляется соответственно Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов РФ, финансовыми органами муниципальных образований на основании сводной бюджетной отчетности соответствующих главных администраторов бюджетных средств.

Бюджетная отчетность Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований является годовой, однако отчет об исполнении бюджета является ежеквартальным. Таким образом, такие документы, как баланс исполнения бюджета, отчет о финансовых результатах деятельности, отчет о движении денежных средств, пояснительная записка, составляются один раз в год, а отчет об исполнении бюджета составляется ежеквартально.

В Федеральное казначейство бюджетную отчетность представляют: финансовый орган субъекта РФ – об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов; органы управления государственными внебюджетными фондами РФ – об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.

Федеральное казначейство представляет бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в Минфин РФ.

9.6. Бюджетные нарушения

В целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения осуществляется государственный (муниципальный) финансовый контроль. Государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль является контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, финансовых органов субъектов РФ (муниципальных образований).

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов.

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

Бюджетное нарушение – совершенное в нарушение бюджетного законодательства РФ, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы РФ, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение предусмотрено применение *бюджетных мер принуждения*.

Ответственность за совершение бюджетного нарушения несут исключительно участники бюджетного процесса.

Бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяется финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяется финансовыми органами и Федеральным казначейством (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

В России применяются следующие бюджетные меры принуждения к финансовому органу, главному распорядителю, распорядителю, получателю бюджетных средств, главному администратору доходов, главному администратору источников финансирования дефицита бюджета:

- 1) беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета другому;
- 2) беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета другому бюджету;
- 3) беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;
- 4) приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);
- 5) передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Виды бюджетных нарушений:

- нецелевое использование бюджетных средств;
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита;
- перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом;
- нарушение условий предоставления бюджетного кредита;
- нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов.

Контрольные вопросы

1. Что собой представляет казначейская форма исполнения бюджета?
2. Что такое кассовый план и какие органы осуществляют его составление и ведение?
3. Каков порядок учета операций по исполнению бюджета с использованием лицевых счетов?
4. Составлением какого документа завершается бюджетный процесс?
5. На какой срок и в каком порядке составляется прогноз социально-экономического развития территории?
6. Что предусматривает исполнение бюджета по доходам и по расходам?
7. Что такое сводная бюджетная роспись?
8. Какие меры применяются к нарушителям бюджетного законодательства?

Задания

1. На основе положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании (по выбору) схематично опишите организацию бюджетного процесса в отношении местного бюджета с указанием сроков и участников.

2. Используя Главу 30 Бюджетного кодекса РФ в табличной форме систематизируйте бюджетные меры принуждения по видам бюджетных нарушений

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г.
2. *Чениб Р.Ш., Чениб Б.Р.* Виртуальный кэш-пулинг как модель управления казначейскими счетами бюджетов // Вестник финансового университета. 2017. № 3.
3. *Аветисян И.А.* Управление бюджетным процессом в Российской Федерации как главное звено бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. 2017. № 2 (37). С. 2.
4. Открытый бюджет Саратовской области. – URL: <http://ifinmon.saratov.gov.ru/>.
5. Единый портал бюджетной системы «Электронный бюджет». – URL: <http://budget.gov.ru>.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ



10. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства, создания условий для финансовой стабилизации. Во всех государствах в зависимости от специфики их устройства сложились свои системы финансового контроля.

Главной целью государственного финансового контроля является соблюдение выполнения финансово-бюджетного законодательства в процессе управления финансовыми ресурсами во всех сферах производства, распределения и потребления общественно-продукта.

Органом *внешнего государственного финансового контроля* является Счетная палата Российской Федерации и ее отделения в регионах, а также специальные органы государственного финансового контроля (финансовые, казначейские и налоговые органы), проверяющие любые объекты (предприятия, учреждения любой формы собственности) на предмет соблюдения ими финансового законодательства и финансовых интересов государства. Деятельность Счетной палаты регулируется положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Органом *внутреннего государственного финансового контроля* выступает Федеральное казначейство. Внутренний государственный финансовый контроль – это надзор в сфере бюджетных правоотношений и за соблюдением положений нормативно-правовых актов, обуславливающих расходные обязательства или устанавливающих порядок формирования документов, используемых для обоснований бюджетных ассигнований, соблюдением условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета.

Основные направления организации деятельности внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:

- планирование контрольной деятельности,
- организация и осуществление контрольного мероприятия,
- обеспечение качества контрольной деятельности,
- досудебное обжалование,
- отчет о результатах контрольной деятельности.

Внутренний контроль и *внутренний финансовый аудит* проводится в целях оценки надежности внутреннего финансового контроля и подготовки рекомендаций по повышению его эффективности, подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета. Его осуществляют главные распорядители (распорядители) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета (их уполномоченные должностные лица). К ним относятся контрольно-ревизионные управления и другие структурные подразделения внутри министерств, ведомств, государственных комитетов, проверяющие финансово-хозяйственную деятельность подведомственных организаций.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль (аудит) представляет собой систему мероприятий финансового аудита (контроля), аудита эффективности, ауди-

та государственных программ Российской Федерации (федеральных целевых программ), аудита государственных и международных инвестиционных проектов, аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля).

С февраля 2016 года Федеральное казначейство осуществляет функцию по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, переданную ведомству в связи с упразднением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Финансовый контроль традиционно делится на:

- предварительный контроль (планирование закупок),
- текущий контроль (санкционирование операций),
- последующий контроль (проведение контрольных мероприятий).

В целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений Федеральное казначейство осуществляет *предварительный контроль*. При этом набор методов контроля исчерпывается следующим перечнем: проверка, ревизия и обследование. Проект новой редакции Бюджетного кодекса, подготовленный Минфином России, предусматривает новый метод контроля – мониторинг. При мониторинге сбор и анализ информации о деятельности объекта контроля осуществляются на системной и регулярной основе. Используются данные федеральной государственной информационной системы в сфере управления государственными (муниципальными) финансами, государственных информационных систем, находящихся в ведении подконтрольных организаций, в том числе об осуществляемых ими операциях.

В случае выявления по результатам мониторинга отклонений от установленных требований бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения, договорных обязательств Федеральное казначейство будет уведомлять об этом подконтрольную организацию. Полагаем, что такой метод позволит Федеральному казначейству своевременно выявить нарушения (недостатки) в деятельности объекта контроля, а тому, в свою очередь, принять меры по их оперативному устранению, а также организовать превентивную работу.

Государственный финансовый контроль реализуется в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности в России. Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» утверждена 21 декабря 2016 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Срок ее реализации – до 2025 года. Она объединяет 12 контрольно-надзорных органов, включает более 25 видов контроля, сопровождает деятельность 4 федеральных органов исполнительной власти. В своем Послании Президент РФ В.В. Путин отметил, что «в работе контрольно-надзорных органов нужно ускорить внедрение подхода, основанного на оценке рисков, которые позволят существенно снизить число проверок, но повысят их результативность».

В основе этой реформы лежит принцип риск-ориентированного подхода к работе контрольно-надзорных органов, предполагающий повышение результативности деятельности контрольного органа, снижение издержек объектов контроля, связанных с проведением в отношении них контрольных мероприятий путем оптимизации использования трудовых, временных и финансовых ресурсов. В числе основных целевых показателей программы:

- снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям (жизнь и здоровье человека) на 50 %,
- снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков на 30 %,
- снижение административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, на 50 %,
- повышение эффективности организации контрольно-надзорной деятельности – рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций в 2 раза.

Существуют критерии отбора субъектов государственного финансового контроля органами Федерального казначейства:

1) Отнесение основных направлений деятельности, реализуемых государственными программами РФ к приоритетам.

2) Информация по результатам контрольных мероприятий, осуществленных Счетной палатой РФ.

3) Направление средств федерального бюджета на выполнение НИР и НИОКР – более 10 млн руб.

4) Направление средств федерального бюджета на капитальные вложения – более 10 млн руб.

5) Направление средств федерального бюджета на выполнение работ в сфере ИТ – более 15 млн руб.

6) Осуществление объектом контроля сделок в сфере закупок на сумму свыше 10 млн руб.

7) Значительная сумма бюджетных средств, выделенных на реализацию основного направления деятельности, федеральных целевых программ и государственных программ РФ.

8) Неудовлетворительная оценка состояния внутреннего финансового контроля и аудита.

9) Информация о признаках нарушений бюджетного законодательства от государственных органов, либо выявленная по результатам анализа данных информационной системы.

10) Наличие выявленных в ходе предыдущих контрольных мероприятий органом Федерального казначейства значительных нарушений в финансово-бюджетной сфере.

11) Степень эффективности реализации государственной программы менее 70 %.

Анализ этих показателей происходит на стадии *предпроверочного анализа*, предшествующей процедуре самой проверки. На этом этапе на основе взаимодействия с управлениями Федерального казначейства в регионах формируются основные направления работы. Федеральное казначейство заключило соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с Федеральной службой безопасности РФ и их территориальными органами, Генеральной прокуратурой РФ и Министерством внутренних дел РФ. В соответствии с этими соглашениями происходит постоянный обмен опытом работы по выявлению, предупреждению правонарушений, информацией по результатам проведения контрольных мероприятий, в том числе запланированных с применением риск-ориентированного подхода. Регулярно проводятся совместные совещания, конференции, семинары, разрабатываются аналитические материалы. По вопросам контрольно-надзорной деятельности Федеральное казначейство активно взаимодействует с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

По итогам предпроверочного анализа выявляются признаки нарушений бюджетного законодательства, признаки административных правонарушений и формируется план проверки. С этой целью определяется состав группы контролеров, сроки проведения контрольных мероприятий, обосновывается необходимость проведения контрольных обмеров, осмотров, инвентаризации, а в случае необходимости – встречных проверок.

Практика показывает, что на современном этапе зоны повышенных бюджетных рисков концентрируются преимущественно в сфере строительства (реконструкции), использования федерального имущества, научно-исследовательских опытно-конструкторских работ, разработки, внедрения и модернизации информационно-программных средств.

Каждый из органов (организаций), реализующих функции финансового контроля, формирует свою карту бюджетных рисков (табл. 10.1).

Система управления бюджетными рисками органами внешнего ГФК состоит из двух блоков: системы управления бюджетными рисками органами внутреннего ГФК и си-

системы управления бюджетными рисками главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС), каждая из которых предполагает: идентификацию, анализ и оценку рисков; разработку мероприятий по управлению рисками; совершенствование и развитие системы управления рисками; оценку эффективности систем управления рисками.

Таблица 10.1

Формирование карт рисков

Орган ГФК	Полномочия		Риски
Орган внешнего государственного финансового контроля (Счетная палата Российской Федерации)	Полномочия Счетной палаты Российской Федерации в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ		Карта рисков Счетной палаты Российской Федерации (как органа внешнего государственного финансового контроля)
Орган внутреннего государственного финансового контроля (Федеральное казначейство)	Полномочия Федерального казначейства в соответствии со ст. 269.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации		Карта рисков Федерального казначейства (как органа внутреннего государственного финансового контроля)
Главные распорядители бюджетных средств	<i>Внутренний контроль</i>		<i>Внутренний аудит</i>
	<i>Операционная деятельность</i>	Карта внутреннего контроля (рисков) 1	Карта рисков 1.1
	<i>Отчетность</i>	Карта внутреннего контроля (рисков) 2	Карта рисков 1.2
	<i>Compliance-контроль</i>	Карта внутреннего контроля (рисков) 3	Карта рисков 1.3

К *бюджетным рискам* высокой степени значимости и вероятности возникновения относятся:

- недостоверность бюджетной отчетности;
- существенный уровень дебиторской и/или кредиторской задолженности по расходам бюджета;
- невыполнение целей предоставления средств из федерального бюджета;
- неэффективность систем внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;
- риск закупки товаров, работ и услуг, не соответствующих обоснованиям бюджетных ассигнований (ОБАС).

В целях предотвращения наступления рисков ситуаций в качестве мер *предварительного контроля* органы Федерального казначейства реализуют в отношении проверяемых субъектов следующие мероприятия:

- автоматический контроль показателей бюджетной отчетности в ГИИС «Электронный бюджет»;
- предоставление средств из федерального бюджета в сумме фактической потребности;
- казначейский аккредитив;
- казначейское сопровождение, расширенное казначейское сопровождение государственных контрактов, договоров и соглашений о предоставлении целевых средств из федерального бюджета;
- формирование карт рисков органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, их взаимосвязь по уровням контроля;
- контроль, предусмотренный Федеральным законом № 44-ФЗ²⁸, в единой информационной системе федеральной контрактной системы (ЕИС ФКС).

Степень эффективности форм ГФК не имеет прямой зависимости от частоты их использования (рис. 10.1).

²⁸Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Ч. 5. Ст. 99.



Рис. 10.1. Эффективность контрольных мероприятий

Одной из новаций, разработанных Федеральным казначейством в рамках осуществления *последующего контроля* в финансово-бюджетной сфере, стало создание *контрольных комиссий*, в которых рассматриваются результаты контрольных мероприятий, жалобы, поступившие от проверенных организаций на представления, предписания территориальных органов Федерального казначейства, и формируют предложения для руководства по принятию решений о реализации результатов проведенных проверок. В результате такой организации работы удается минимизировать количество обращений в суд на действия (бездействие) контролеров со стороны проверяемых, оспаривающих направленные им представления и предписания.

Существует еще одна новая форма реализации итогов контроля – *предупреждение*. Этот документ будет направляться проверяемым, если нарушения бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения, договорных обязательств, допущены им впервые и не влекут причинение ущерба государству или субъекту РФ.

В процессе государственного финансового контроля с 2016 года начал активно применяться механизм *казначейского сопровождения*. Он сам не является непосредственно контрольным мероприятием, но используется в процессе финансового контроля в отношении выделяемых из федерального бюджета субсидий субъектам Федерации и юридическим лицам и авансов по государственным контрактам. Казначейское сопровождение – новый инструмент не только для Федерального казначейства, но и для министерств и ведомств. Работает механизм так: средства перечисляются не на расчетные счета получателей, а на лицевые счета, открываемые им в казначействе.

Казначейские ресурсы теперь нельзя отвлечь на депозиты, поэтому увеличилась скорость оборота денег, так как получатели начинают оперативно их использовать. В результате на счета казначейства вернулось 289,2 млрд руб., которые раньше находились на счетах соответствующих получателей средств. Из этой суммы в доход федерального бюджета зачислено 12,8 млрд руб. как неиспользованные. Такой итог проведенной инвентаризации понятен – эти активы были сформированы по прежним технологиям. Во-вторых, возник новый принцип расходования государственных денег – предоставление средств под потребность. В этом случае становится прозрачным реальное исполнение федерального бюджета и открываются дополнительные возможности для перераспределения ресурсов в рамках существующих бюджетных механизмов.

Новые технические возможности предоставляет потребителям информационный ресурс Федерального казначейства – Государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети

Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (ГИС ЕСГФК). Этот ресурс аккумулирует различного характера актуальную информацию по различным вопросам в сфере ГФК: нормативно-правовую базу, информационные обзоры, представленные органами Федерального казначейства и Счетной палаты в субъектах РФ, статистические данные разрезе бюджетных исков, количества и состава контрольных мероприятий, их результатов, мер ответственности и т. п.

Цифровая экономика открывает новые возможности для повышения эффективности контроля, но в то же время ставит перед нами целый ряд вызовов. Сегодня для многих очевидно, что контрольная деятельность должна не просто видоизмениться, а принять совершенно иные формы. С развитием информационных технологий, сетевых сервисов и цифровых ресурсов открылась реальная перспектива вывести контрольную деятельность в системе государственного и корпоративного управления на качественно новый уровень.

Контрольные вопросы

1. Что является объектом государственного финансового контроля?
2. Какие органы осуществляют государственный финансовый контроль?
3. Каковы основные цели программы реформирования контрольно-надзорной деятельности?
4. Что такое «карта рисков» органов государственного финансового контроля?
5. Назовите бюджетные риски высокой степени вероятности?
6. Какие критерии выбора объекта государственного финансового контроля?
7. Какие формы государственного финансового контроля знаете?
8. Назовите меры предварительного государственного (муниципального) контроля.

Задания

1. Дайте характеристику формам предварительного государственного финансового контроля.

2. Проведите анализ рисков исполнения бюджета (на примере конкретного территориального или федерального бюджета).

Литература

1. Федеральный закон «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.11.2017). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/.

2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Ч. 5. Ст. 99. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/.

3. Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999 (ред. от 12.10.2017) «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169507/.

4. *Касьмова Д.М., Данилюк Е.П., Лапицкая Н.Я.* Совершенствование системы государственного финансового контроля как основа эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации // Молодой ученый. – 2017. – № 30. – С. 39–42.

5. *Шепелев Д.Р.* Государственный финансовый контроль в России: проблемы и перспективы // Экономическая наука и практика : материалы V Междунар. науч. конф. (г. Чита, апрель 2017 г.). – Чита : Молодой ученый, 2017. – С. 53–57.

Учебное издание

**БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

Учебно-методическое пособие
для студентов высших учебных заведений
неэкономических специальностей

Работа издана в авторской редакции.

Подписано в печать 11.12.2017. Формат 64×90 1/16.
Усл. печ. л. 8,37. Тираж 1005 экз. Заказ 443.

Саратовский социально-экономический институт (филиал)
РЭУ им. Г. В. Плеханова.
410003, г. Саратов, ул. Радищева, 89.

Отпечатано в типографии «Формат»
410003, г. Саратов, ул. Мясницкая, 54/1

