

В.И. Самаруха

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

Учебное пособие

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Байкальский государственный университет

В.И. Самаруха

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

Учебное пособие

Иркутск
Издательство БГУ
2020

УДК 336.14(470) (075.8)
ББК 65.261.3(2Рос) я7
С17

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Рецензенты д-р экон. наук, проф. И.В. Цвигун
 д-р экон. наук, проф. Д.Ю. Федотов

Самаруха В.И.
С17 Бюджетная система и бюджетный процесс : учеб. пособие / В.И. Самаруха. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2020. – 261 с. – URL: <http://lib-catalog.bgu.ru>.

Рассмотрены вопросы функционирования бюджетной системы Российской Федерации.

Для студентов (магистрантов), практических работников сферы управления финансовыми ресурсами.

УДК 336.14(470) (075.8)
ББК 65.261.3(2Рос) я7

© Самаруха В.И., 2020
© Издательство БГУ, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
1. Теоретические основы функционирования денег и финансов	9
1.1. Развитие финансов советской и современной российской финансовых школ	9
1.2. Сущность и функции современных денег и финансов	12
1.2.1. Сущность и функции современных денег	12
1.2.2. Сущность современных финансов	17
1.2.3. Функции финансов	21
1.3. Система финансов: понятие и общая характеристика	24
1.4. Значение финансовых ресурсов в экономике	32
1.5. Роль финансов в экономической системе страны	38
2. Государственный бюджет	45
2.1. Сущность и функции бюджета государства	45
2.2. Бюджетное законодательство и бюджетные правоотношения в РФ	49
2.2.1. Бюджетное законодательство	49
2.2.2. Бюджетные отношения и правоотношения	50
3. Бюджетная система Российской Федерации	54
3.1. Бюджетное устройство и бюджетная система	54
3.2. Принципы построения бюджетной системы России	57
3.3. Критерии эффективности бюджетной системы	69
4. Бюджетная классификация РФ	74
4.1. Назначение и состав бюджетной классификации	74
4.1.1. Принцип единства назначения кодов	75
4.1.2. Принцип стабильности (преемственности) назначения кодов	75
4.1.3. Принцип открытости назначения кодов	76
5. Сущность и классификация расходов бюджета государства	93
5.1. Общие положения о расходах бюджетов государства	93
5.2. Расходы федерального бюджета	96
5.3. Расходные обязательства субъекта Российской Федерации	103
5.4. Расходные обязательства муниципального образования	104
5.5. Реестр расходных обязательств	106
5.6. Формирование резервных фондов	113

6. Сущность и виды доходов бюджета государства	115
6.1. Доходы федерального бюджета.....	115
6.2. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации	123
6.3. Доходы местных бюджетов.....	128
6.4. Перечень и реестры источников доходов бюджетов.....	133
6.5. Нефтегазовые доходы бюджета РФ	135
7. Сбалансированность бюджета	143
7.1. Понятие сбалансированности бюджета	143
7.2. Бюджетные ограничения	145
7.3. Источники финансирования дефицита бюджетов России.....	147
7.4. Бюджетные кредиты	152
8. Система межбюджетных отношений	156
8.1. Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм	156
8.2. Формы организации межбюджетных отношений в России	161
8.3. Формы и виды межбюджетных трансфертов в РФ	165
8.4. Фонды межбюджетного регулирования в РФ	174
9. Бюджетное планирование.....	179
9.1. Подходы к бюджетному планированию	179
9.2. Методы планирования бюджетных показателей	180
9.3. Особенности прогнозирования и планирования доходов бюджетов ..	182
9.4. Процедуры планирования и современные технологии исполнения бюджета.....	184
10. Бюджетный процесс в РФ.....	193
10.1. Организация бюджетного процесса на основе бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).....	193
10.2. Развитие проектных принципов управления.....	195
10.3. Обзоры бюджетных расходов как основа повышения их эффективности.....	197
10.4. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности	200
10.5. Совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.....	203
10.6. Стадии и участники бюджетного процесса.....	207
10.7. Казначейское исполнение бюджета	215
10.8. Технологическое развитие и внедрение цифровых технологий	221
10.9. Бюджетная отчетность и контроль.....	222

11. Бюджеты государственных внебюджетных фондов	228
11.1. Система государственных внебюджетных фондов в РФ.....	228
11.2. Порядок составления, утверждения, исполнения и контроля бюджетов государственных внебюджетных фондов России	247
Примерные вопросы к экзамену	250
Понятия и термины, применяемые в Бюджетном кодексе (ст. 6 БК РФ)	253
Список использованной литературы.....	259

ВВЕДЕНИЕ

Вопрос о месте финансов и бюджетной системы в воспроизводственном процессе современной экономики России являются весьма актуальным.

В экономической литературе существуют различные мнения в отношении роли финансов в расширенном воспроизводстве. Одни экономисты считают, что финансы – являются категорией распределения и через распределение и перераспределение влияют на отношения производства, обмена и потребления. Другие экономисты полагают, что финансовые отношения охватывают все формы воспроизводства. При этом материальную основу рыночных отношений составляет движение товаров и денег. Следует отметить, что объективная необходимость финансов и бюджетной системы обусловлены наличием товарно-денежных отношений. В этой связи финансы прямо и непосредственно связаны с функционированием денег. Деньги создают условия для функционирования финансов как самостоятельной сферы денежных отношений.

Согласно Конституции России, она является федеральным государством поэтому стратегии развития субъектов РФ по основным показателям социально-экономического развития должны корреспондироваться с показателями страны. В этой связи следует отметить, что в Концепции стратегии развития Российской Федерации до 2020 г. поставлены следующие задачи: 1) достичь уровня жизни населения равного развитым рыночным странам; 2) повысить производительность труда в 4 раза; 3) перейти на инновационную знаниевую экономику. При этом особое внимание уделяется приоритету развития человеческого капитала. Данные показатели и стратегические ориентиры необходимо учитывать при разработке финансовых и бюджетных стратегий России и стратегий субъектов федерации.

Бюджетная система России оказывает основополагающее значение на экономическую безопасность страны, которая в соответствии со Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. (утверждена Указом Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208) трактуется как: «экономическая безопасность» – состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации».

Президент Российской Федерации В.В. Путин своим Указом «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» № 204 от 07.05.2018 г. в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека постановил:

1. Правительству Российской Федерации обеспечить достижение следующих национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г.:
– обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;

- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. – до 80 лет);
- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;
- снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно;
- ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа;
- обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;
- вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %;
- создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

2. Правительству Российской Федерации:

– утвердить до 1 октября 2018 г. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г., предусмотрев механизмы и ресурсное обеспечение достижения национальных целей, определённых п. 1 настоящего Указа;

– в соответствии с национальными целями, определёнными п. 1 настоящего Указа, разработать (скорректировать) совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и представить до 1 октября 2018 г. для рассмотрения на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам национальные проекты (программы) по следующим направлениям: 1) демография; 2) здравоохранение; 3) образование; 4) жильё и городская среда; 5) экология; 6) безопасные и качественные автомобильные дороги; 7) производительность труда и поддержка занятости; 8) наука; 9) цифровая экономика; 10) культура; 11) малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; 12) международная кооперация и экспорт.

Национальные проекты являются ключевым, но не единственным инструментом достижения национальных целей социально-экономического развития РФ. В 2018–2024 гг. на реализацию национальных проектов будет направлено 13,2 трлн р. средств федерального бюджета и 18,2 трлн р. в целом по бюджетной системе. За этот же период совокупный объём первичных расходов федерального бюджета ожидается на уровне 118 трлн р., а по бюджетной системе в целом более 245 трлн р.

Формирование структуры расходов федерального бюджета на 2020–2022 гг. будет осуществляться в соответствии с приоритетом достижения национальных целей развития на период до 2024 г., а также задач, поставленных Президентом Российской Федерации Федеральному Собранию.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ДЕНЕГ И ФИНАНСОВ

1.1. Развитие финансов советской и современной российской финансовых школ

После Октябрьской революции (1917 г.) формирование советских теорий финансов происходило на базе нового общественно-политического строя, отвергающего частную собственность и рынок, основанного на господстве государственной собственности на средства производства, административно-командной и плановой системе государственного управления экономикой. Основоположниками теории советских (социалистических) финансов были В.П. Дьяченко¹ и А.М. Александров². Ими заложены основы сущности финансов, их системы и функций. Родоначальником финансов отраслей народного хозяйства – особой отрасли социалистической финансовой науки был А.М. Бирман³. В отличие от российской (дореволюционной) финансовой школы, советские ученые-финансисты в подавляющем большинстве распространяют сферу финансов и на уровень предприятий, выделяя два звена системы финансов: государственные финансы и финансы предприятий (отраслей).

Наиболее видными представителями финансовой науки 1950–1991 гг., занимающиеся разработкой различных областей теории социалистических финансов, были Б.Г. Болдырев, Э.А. Вознесенский, А.П. Гокиели, Л.А. Дробозина, Е.В. Коломин, Д.С. Моляков, П.С. Никольский, Г.Б. Поляк, Г.Л. Рабинович, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагов, С.А. Ситарян, Н.Г. Сычев, Г.М. Точильников, В.Г. Чантладзе, М.К. Шерменев и др.

По вопросам экономической сущности финансов и состава финансовых отношений, определяющих внутреннее содержание данной категории, обычно выделяют две теории: распределительную и воспроизводственную. Сторонники распределительной концепции (Л.А. Дробозина, В.М. Родионова, Н.Г. Сычев, В.Г. Чантладзе и др.)⁴ утверждают, что финансовые отношения возникают только на одной стадии воспроизводственного процесса – распределения и перераспределения стоимости общественного продукта. Так, В.М. Родионова пишет: «Если деньги, будучи всеобщим эквивалентом, являются категорией всех стадий воспроизводственного процесса и могут проявлять себя с разных сторон (как мера стоимости, как средство обращения и т.д.), то действие производных от денег экономических форм – финансов и бюджета, ограничивается лишь рамками одной стадии воспроизводственного процесса – распределением»⁵. Представители воспроизводственной теории (Д.А. Аллахвердян, П.С. Никольский,

¹ Финансы и кредит СССР / под рук. В.П. Дьяченко. М.; Л. : Госфиниздат, 1938.

² Александров А.М. Финансы и кредит СССР. М. : Госфиниздат, 1948.

³ Бирман А.М. Финансы отраслей народного хозяйства. М. : Госфиниздат, 1953. Ч. 1.

⁴ Финансы и кредит СССР / под ред. Л.А. Дробозиной. М., 1982 ; Родионова В.М. Дискуссионные вопросы сущности и функций советских финансов : учеб. пособие. М. : МФИ, 1984 ; Финансы СССР : учебник. М. : Финансы, 1979 ; Чантладзе В.Г. Вопросы теории финансов. Тбилиси, 1979 и др.

⁵ Родионова В.М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики. М. : Финансы и статистика, 1985. С. 21.

В.К. Сенчагов и др.)⁶ рассматривают финансы как воспроизводственную, а не только как распределительную, категорию, включая в состав финансов большую часть денежных отношений, возникающих на всех стадиях воспроизводственного процесса, включая обмен.

Сторонники распределительной концепции упрекают «воспроизводственников» в неоправданном расширении сферы действия финансов. Представители же воспроизводственной концепции считают, что распределительная теория в какой-то мере применима лишь к государственным (публичным или общественным) финансам, но не применима к финансам предприятий, функционирующим на всех стадиях сферы материального производства. «Распределительная теория, – писал Д.С. Моляков, – основана на ошибочном толковании первичности и вторичности таких основополагающих категорий, как деньги и финансы»⁷.

Противоречия между распределительной и воспроизводственной теорией финансов попытался разрешить Э.А. Вознесенский, который создал теорию, не относящуюся ни к распределительной, ни к воспроизводственной концепции. Э.А. Вознесенский обосновал сущность финансов как экономической категории, выделяя такие её содержательные и отличительные признаки, как перераспределительный и фондовый характер соответствующей части денежных отношений, объективных по содержанию и императивных (государственно – властных) по форме⁸:

– финансы обслуживают систему исключительно денежных отношений (натуральные отношения выпадают из их сферы);

– финансы опосредуют только процесс перераспределения различных частей стоимости уже распределенного валового общественного продукта (точнее, национального дохода);

– финансы непосредственно обусловлены существованием государства, что придает им императивную (государственно-властную) форму;

– финансы опосредуют отношения, связанные с формированием и использованием централизованных (общегосударственных) и децентрализованных (на уровне предприятий и отраслей) фондов денежных средств⁹.

В 90-х гг. положение о фондовом характере финансовых отношений было принято большинством российских экономистов в качестве важнейшего отличительного признака финансов от образующих их денежных отношений, денег и других стоимостных нефинансовых категорий (цены, амортизации, заработной платы и т.д.).

В то же время Б.М. Сабанти считает теоретически и практически неверным деление финансов на две составные части: общегосударственные финансы и

⁶ Аллахвердян Д.А. Финансово-кредитная система СССР. М. : Наука, 1982 ; Никольский П.С. Финансы в системе финансового механизма управления промышленностью. М. : Финансы и статистика, 1982 ; Финансовые ресурсы народного хозяйства. Проблемы формирования и использования / под ред. В.К. Сенчагова. М. : Финансы и статистика, 1982 и др.

⁷ Моляков Д.С. Финансы предприятий отраслей народного хозяйства : учеб. пособие. М. : Финансы и статистика, 1996. С. 9.

⁸ Вознесенский Э.А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. М. : Финансы, 1974 ; Вознесенский Э.А. Финансы как стоимостная категория. М., 1985.

⁹ Он же. Финансы как стоимостная категория. С. 84–91.

финансы предприятий (отраслей народного хозяйства)¹⁰. По его мнению, финансы обслуживают только те денежные отношения, которые возникают при формировании и использовании фондов денежных средств для нужд государства. На уровне же предприятий создаются доходы, которые регулируются не финансами, а рыночными законами экономики, но которые служат базой для формирования общегосударственных ресурсов. Таким образом, с категорией финансов Б.М. Сабанти связывает только те отношения, которые возникают в процессе образования и использования денежных фондов и ресурсов государства. Все прочие денежные отношения, т.е. отношения на уровне предприятий и между ними составляют содержание другой, самостоятельной экономической категории – «денежное хозяйство». Последнее понятие уточняет А.Ю. Казак¹¹. Он считает, что о финансах предприятий можно говорить лишь тогда, когда речь идет о предприятиях с государственной формой собственности. За пределами финансов остается множество денежных отношений внутри предприятий негосударственной формы собственности и между ними, тем не менее денежное хозяйство предприятий выступает предметом изучения финансовой науки, поскольку только в отраслях материального производства, как совокупности предприятий различных форм собственности, создается национальный доход – основной источник финансовых ресурсов государства.

Понимая противоречивость ограничения сферы распространения финансов в условиях рыночной экономики, императивной формой и фондовым характером денежных отношений, в последние годы появились трактовки сущности финансов, расширяющих сферу их действия.

Так, М.В. Романовский и О.В. Врублёвская считают, что «финансы в широком смысле слова – это совокупность денежных (стоимостных) отношений, связанных с формированием и использованием денежных фондов, движением капитала в процессе создания и перераспределения валового внутреннего продукта»¹². При этом финансовыми признаются только те потоки денежных средств, движению которых не противостоят определенные эквиваленты – товары, расчеты, услуги, финансовые активы. Движение денежных средств, сопровождающее встречным движением эквивалентов, – денежные, но не финансовые потоки.

Коллектив авторов под руководством А.Г. Грязновой и Е.В. Маркиной **определяет финансы** как «совокупность денежных отношений по поводу распределения стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, в результате которого формируются денежные доходы, поступления и накопления у отдельных субъектов хозяйствования, государства, используемые в дальнейшем для решения экономических и социальных задач»¹³. Авторы, не ограничивая финансовые

¹⁰ Сабанти Б.М. Модель финансов социалистического государства. Нальчик : Эльбрус, 1989 ; Сабанти Б.М. Теория финансов : учеб. пособие. М., 1998.

¹¹ Финансы и кредит : учебник / под ред. А.Ю. Казака. Екатеринбург, 1994 ; Денежное хозяйство предприятия : учебник / под ред. А.Ю. Казака, О.Б. Веретенниковой. Екатеринбург, 2006.

¹² Бюджетная система Российской Федерации : учебник / под ред. О.В. Врублёвской, М.В. Романовского. М., 2003. С. 14.

¹³ Финансы : учебник / под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. М., 2004. С. 13.

отношения процессами фондообразования и фондоиспользования, выводят из сферы финансов кредитные ресурсы, денежные доходы и расходы домашних хозяйств, страхование и некоторые другие денежные отношения.

Заслуживает внимания в теоретическом и практическом плане трактовка сущности финансов В.К. Сенчагова, который ещё в советские времена непосредственно связывал **финансовые ресурсы** с содержанием категории финансов. В его понимании «финансы общества представляют собой совокупность производственных отношений, складывающихся в денежной форме в процессе... создания, распределения и перераспределения совокупного общественного продукта и образования на этой основе финансовых ресурсов, которые распределяются между государством, отдельными звеньями общественного производства и населением с целью обеспечения расширенного... воспроизводства, удовлетворения материальных и культурных потребностей трудящихся, содержания органов государственного управления и укрепления обороноспособности страны»¹⁴. Такой подход к сущности финансов, согласно которому «объектом финансовых отношений является образование и распределение финансовых ресурсов на стадиях создания, распределения и перераспределения совокупного общественного продукта и национального дохода»¹⁵, более соответствует реалиям современной рыночной экономики.

1.2. Сущность и функции современных денег и финансов

1.2.1. Сущность и функции современных денег

По сей день в научных кругах и среди практиков отсутствует единство в понимании сущности финансов и сферы распространения финансовых отношений. Российская наука не может пока доступно и бесспорно объяснить, где проходит чёткая граница, отделяющая финансы от денег, где начинается и заканчивается действие финансов в системе денежных отношений, в чем конкретно заключается принципиальное отличие денег и финансов в современной экономике, и другие теоретические вопросы.

Необходимость переосмысления традиционных подходов к пониманию **сущности финансов** назрела давно. Мировая рыночная экономика претерпела существенные, глобальные изменения. В современном обществе произошла качественная трансформация содержания и функций денег, сфера реальных финансовых отношений уже не укладывается в жесткие ограничения, установленные экономической наукой. Большинство российских исследователей сводит финансы к **распределительным** и (или) **перераспределительным** денежным отношениям, возникающим в процессе образования и использования фондов денежных средств. Даже те экономисты, которые наделяют финансы воспроизводительной функцией, нередко выводят из их состава значительную часть денежных отношений, в частности кредит и страхование, доходы и расходы домашних хозяйств, ценообразование и оценочную деятельность, оплату труда и некоторые

¹⁴ Финансовые ресурсы народного хозяйства / под ред. В.К. Сенчагова. М., 1982. С. 12.

¹⁵ Там же.

другие. Теория финансов в части ее основополагающих постулатов нередко противоречит финансовой практике, что усложняет процесс управления финансами, превращая последние в абстрактную научную категорию, далекую от реальной действительности и недоступную к пониманию даже специалистов. По названным причинам, а также для установления научной истины (или, по крайней мере, приближения к ней) возникает необходимость еще раз обратиться к вопросу о сущности финансов с учетом изменившихся экономических реалий. Важно более четко идентифицировать предмет и объект финансовой науки, призванной не только отражать объективную реальность, но и давать на этой основе адекватные рекомендации по ее преобразованию на благо общества.

В основе финансов лежат денежные отношения. В натуральном хозяйстве, где произведенный продукт обменивается и распределяется в натуральной форме, не возникает финансовых отношений. Поэтому, прежде чем перейти к рассмотрению сущности финансов в современной рыночной экономике, необходимо определиться с сущностью и функциями денег.

Деньги являются одним из самых выдающихся «изобретений» человека в области общественных экономических отношений. Они появились в период зарождения человеческого общества, одновременно с товарным обменом, который по мере развития превратился в рынок. В процессе обмена из великого множества товарных форм выделился товар особого рода, который стал выполнять роль простого, а затем и всеобщего эквивалента ценности всех других товаров. Исторически эта роль универсального товара закрепилась за драгоценными металлами – золотом и серебром, которые стали выполнять функции, присущие полноценным деньгам: меры ценности, средства обращения, средства платежа, средства образования сокровищ и мировых денег. В названных функциях наиболее полно проявлялась сущность денег на протяжении длительного периода золотого (серебряного) металлизма в форме золотомонетного, золотослитного и золотодевизного денежных стандартов.

Теория денег была разработана классиками политической экономии и развита неоклассиками различных направлений конца девятнадцатого – середины двадцатого веков. Ее роль огромна в обосновании сущности денег, организации денежных систем и регулировании денежного обращения стран с рыночной экономикой. Теория денег лежит в основе всех значимых экономических теорий, в том числе финансов. Однако ее основы в части сущности и функций денег были заложены еще в эпоху «золотого стандарта» и в целом принимаются современными исследователями с небольшими поправками на особенности обращения бумажно-кредитных денежных знаков, не обеспеченных золотом.

Как известно, жизнь не стоит на месте. Изменилась экономика и роль государства во всех ее областях, включая денежное обращение, усиливаются глобализационные процессы, а вместе с ними усложняются и одновременно унифицируются денежные и финансовые системы. Закончилась эпоха автоматического действия законов рынка и денежного обращения, инфляция переросла в необратимую хроническую стадию, деньги уже не могут полноценно функционировать без государства, все сложнее становится выделить чисто денежный (без «финан-

совый окраски») агрегат в общей денежной массе в обращении и провести четкую границу между чисто денежными и чисто финансовыми отношениями и ресурсами. Видимо, настало время для переосмысления сущности современных денег, их функций и особенностей.

Современные деньги – это уже не те деньги, которые функционировали в эпоху «золотого стандарта». До тех пор, пока в мировой экономике функционировали полноценные – золотые и серебряные – деньги, пока за масштаб цен принималось, прямо или опосредованно, определенное весовое количество золота или серебра, имели место более или менее четкие границы между денежными и финансовыми отношениями, между деньгами как субстанцией ценности и финансовыми инструментами, между денежными и финансовыми ресурсами. Уже по мере перехода от золотомонетного стандарта к золотослитковому, а затем и к золотодевизному стандартам, т.е. по мере перехода от полного ко все более ограниченному обмену бумажно-кредитных заменителей денег на золото, постепенно размывались границы между денежными и финансовыми операциями. Наконец, примерно с середины 60-х гг. XX в. (иногда называют иные сроки) произошло полное крушение «золотого стандарта», и как вследствие, деньги окончательно приняли новую, финансовую форму. В результате произошло и продолжает происходить стирание границ между деньгами и финансами, поэтому стало практически невозможно выделить чисто денежный, нефинансовый контингент в общей денежной массе. Также как рыночные законы потеряли автоматизм своего действия, современные деньги уже не в состоянии самостоятельно функционировать вне их финансовой оболочки и без финансовых механизмов.

Во времена «золотого стандарта» бумажные и кредитные деньги, заменившие в обращении и расчетах металлические (из драгоценных металлов) деньги, выступали знаками золота, или знаками полноценных денег, символами ценности, поскольку не имели товарной формы и сами не являлись носителями ценности, но они оставались привязанными, в большей или меньшей степени, к золотому обеспечению. Современные же бумажные, металлические (из недрагоценных металлов), кредитные, электронные и иные подобные им деньги вообще потеряли прямую связь с полноценными деньгами (золотым обеспечением), а значит – с законом ценности. Поэтому современные деньги являются даже не знаками золота и не символами ценности, а денежными суррогатами, или чистыми (первичными) финансовыми ресурсами (инструментами). Считается, что они обеспечиваются экономическим потенциалом страны, финансовыми активами государства и крупных коммерческих банков, а также запасом ведущих мировых валют, которые сами являются первичными финансовыми ресурсами (инструментами).

Таким образом, если полноценные (золотые и серебряные) деньги представляли собой саму ценность, или знак (символ) ценности, как таковой, а заменившие их бумажные и кредитные носители, обеспеченные золотом (серебром), – знак (символ) полноценных денег, то современные деньги – это просто символические знаки заменителей денег, установленные государством по принудительному курсу и принимаемые населением в качестве денег, т.е. в качестве законных финансовых средств обращения, платежа, масштаба цен и

оценки ценностей, что превращает их в первичные финансовые инструменты (ресурсы). По-другому, современные деньги – это финансовые заменители (представители) денег.

Современные деньги выполняют функции и роль денег не потому, что они присущи им по своей природе, а потому, что этими функциями их наделило государство, и население страны приняло их в качестве масштаба цен и измерителя ценностей, средства обращения, средства платежа и средства сбережения. В современной экономике «бумажные деньги, по существу, являются декоративными деньгами, они – деньги, потому что так сказало государство, а не потому, что они выкупаются каким-либо драгоценным металлом»¹⁶.

Являясь финансовыми ресурсами (инструментами), современные **деньги принимают различные формы, которые называются денежными агрегатами – M_0 , M_1 , M_2 , M_3 , M_4 , и L** , составляющими элементы денежной массы в обращении или предложения денег в экономике. Эти агрегаты достаточно известны и широко используются в мировой банковской практике.

Агрегат M_0 – это наличные бумажные и разменные металлические деньги, находящиеся в обращении. Агрегат M_1 включает в себя агрегат M_0 плюс вклады (депозиты) до востребования и средства на расчетных и специальных (в том числе чековых) счетах в банках нефинансовых агентов (в ряде стран они называются транзакционными депозитами), которые можно немедленно использовать в качестве покупательных и платежных средств (как правило, они приносят владельцам небольшой процент). **Денежные средства, агрегированные в M_1** , составляют содержание денежной массы в обращении в узком ее понимании.

В широком смысле денежная масса включает в себя еще ряд денежных агрегированных элементов. Агрегат M_2 – это агрегат M_1 плюс срочные вклады (депозиты) в банках, открываемые на определенный срок и приносящие их владельцу определенный доход. В странах с развитым денежным рынком в состав **агрегата M_2** включаются (кроме активов агрегата M_1) взаимные (паевые) фонды денежного рынка (средства, привлекаемые финансовыми посредниками путем продажи населению паев с целью вложения их в краткосрочные ценные бумаги с фиксированным доходом), однодневные соглашения об обратном выкупе лицом у определенной финансовой организации ценных бумаг с целью продажи их на следующий день по заранее оговоренной цене (ценовая разница эквивалентна процентному доходу), срочные депозиты на срок до 30 дней. Именно **агрегат M_2** является основным параметром оценки денежной массы в обращении.

Агрегат M_3 включает в себя агрегат M_2 плюс депозитные сертификаты (в рыночно развитых странах это обращающиеся ценные бумаги с номинальной стоимостью более 100 тыс. долл.), ценные бумаги и срочные депозиты длительного хранения (понятие длительности определяется законодательством конкретной страны). В ряде стран рассчитывают также **агрегаты M_4 и L** . **Агрегат M_4** – это **агрегат M_3 плюс депозитные сертификаты**, акции ссудно-сберегательных ассоциаций и другие обязательства, удостоверяющие право на получение дохода

¹⁶ Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. Т. 1. М., 1993. С. 269.

на ссуженный капитал. Наконец, агрегат L (самый широкий по охвату активов) включает в себя агрегат M_3 плюс банковские акцепты, коммерческие ценные бумаги, казначейские векселя и государственные сберегательные облигации.

Обобщая вышесказанное, можно сделать следующие важные выводы: во-первых, **все элементы денежной массы в обращении являются долговыми финансовыми обязательствами либо государства (агрегат M_0), либо банков (все прочие денежные агрегаты)**; во-вторых, денежная масса, агрегированная в M_1 , представляет собой первичные финансовые ресурсы (инструменты), а денежная масса, агрегированная в M_2 , M_3 , M_4 и L – **суть производные от M_1 финансовые инструменты.**

Итак, современные деньги – это финансовые символы, финансовые заменители денег, не имеющие качества, придающих им ценность. Но в таком случае, почему они называются и признаются деньгами? Ответ на этот вопрос кроется в трех причинах:

Во-первых, **сфера товарного обмена не может нормально функционировать без посредничества каких-либо всеобщих средств обращения.** Установленные государством в качестве денег бумажные и иные знаки продолжают выполнять функцию средства обращения в силу их приемлемости для людей. Населением и хозяйствующими субъектами они принимаются в качестве законно обращающихся в стране денег. Продавцы и покупатели товаров, принимая и отдавая знаки денег, уверены, что и другие также примут и отдадут их в обмен на необходимые товары, т.е. люди уверены, что эти знаки могут быть в любой момент обменены на любые товары и услуги. По этой причине принятые за деньги символы, являющиеся долговыми обязательствами государства, выполняют функцию финансового средства обращения.

Во-вторых, **государство придает знакам, установленным им в качестве денег, статус платежного средства.** Уверенность населения страны в такой их способности основана на финансовом праве, т.е. на том факте, что государство объявило данные денежные знаки законным средством платежа и масштабом оценки относительных ценностей всех товаров. Хотя того люди, или нет, но они обязаны принимать эти знаки за платежное средство при оплате товаров и осуществлении нетоварных операций. По этой причине деньги здесь выступают в качестве или в функциях финансового средства платежа и масштаба цен (оценки ценностей). В функции масштаба цен деньги выполняют роль всеобщего финансового эквивалента ценности товаров, т.е. роль расчетно-оценочного и учетно-финансового инструмента приведения к единому знаменателю меновых пропорций разнообразных по качеству товарных масс, соизмерения затрат и результатов.

В-третьих, в силу первых двух причин **на деньги возложено выполнение функции средства сбережения**, которая также претерпела изменения. В результате инфляции, которая постоянно сопровождает современную экономику, простое хранение денежных знаков в форме агрегата M_1 уже не обеспечивает даже простого сохранения сбережений (снижается их покупательная способность). Поэтому для надлежащего выполнения этой функции и приращения дохода используются финансовые формы сбережений и накоплений путем перевода денег

в другие денежные агрегаты, их вложения (инвестирования) в инструменты финансового рынка и иное имущество. То есть, без финансовых механизмов функция сбережения вообще не срабатывает.

Из предыдущего следует, что современные деньги выполняют следующие функции, конкретизирующие проявление их сущности: **1) функцию финансового средства обращения; 2) функцию масштаба цен (финансового эквивалента) ценности; 3) функцию финансового средства платежа; 4) функцию финансового средства сбережения и накопления.** На каждый данный момент деньги одновременно находятся во всех названных функциях. В процессе их выполнения денежные знаки приобретают динамику, начинают «работать» в качестве денег, принимая форму первичных и производных финансовых ресурсов, и инструментов.

Таким образом, современные деньги и их функции принимают финансовую форму, и вне этой формы они становятся нефункциональными и бессодержательными (проще говоря, «красивыми» бумажками). В современной экономике деньги могут полноценно функционировать (выполнять все свои функции) только в качестве первичных (агрегат M_1) и производных (агрегаты M_2, M_3, M_4, L) финансовых ресурсов и инструментов.

Рассмотренные в данном параграфе вопросы имеют не только теоретическое, но и прикладное методологическое значение для разработки комплексной государственной финансовой политики, включая политику в области денежно-валютного регулирования, ценообразования и доходов.

1.2.2. Сущность современных финансов

Обобщая результаты исследования сущности финансов отечественными экономистами, нельзя не отметить определенную стереотипность подходов, выражающаяся в поиске отличительных черт, границ сферы распространения и действия категорий финансов и денег, финансовых и денежных отношений, финансовых и денежных ресурсов, в попытках наделяния финансов такими отличительными от денег признаками, как **императивность, фондовость, исключительность в опосредовании распределительных (перераспределительных) отношений.**

Сведение финансов только к **перераспределительным отношениям**, которые принимают императивную (государственно-властную) форму, по сути дела, выводит из сферы финансов такие важные элементы их системы, как **финансы негосударственных организаций и финансы домашних хозяйств**, что противоречит реалиям современной рыночной экономики. Терминологическая замена понятия финансов негосударственных предприятий (организаций) понятием «денежное хозяйство», содержание которого составляют все не императивные денежные (а значит, не финансовые) отношения, не составляет место финансовому менеджменту – принятой во всех странах с рыночной экономикой системы управления входящими и исходящими денежными потоками (доходами и расходами) предприятий любой организационно-правовой формы. Видимо, императивность (а через нее и исключительно перераспределительный характер)

финансовых отношений вряд ли можно считать всеобщим отличительным признаком финансов (он имеет отношение к государственным финансам, но ограничен в применении к финансам предприятий). Финансы обслуживают весь процесс общественного воспроизводства: производство, обмен, распределение (перераспределение) и потребление на уровне макро- и микроэкономики. **Государственные финансы опосредуют движение ценности в публично-правовой форме (публично-правовыми образованиями являются: федеральный уровень, субъект федерации, местное самоуправление), а финансы хозяйствующих субъектов (частнохозяйственные) – в порядке частной инициативы (в частноправовой форме).** С определенной долей условности в качестве императивности можно было бы принять тот факт, что государство организует выпуск в обращение наличных денег (**первичных финансовых ресурсов**), но к дальнейшему их движению в сфере частного сектора экономики государство либо вообще не имеет никакого отношения, либо его влияние ограничивается преимущественно налогами и государственными заказами (закупками).

Большинство российских экономистов связывает финансовые отношения с процессами образования и использования **централизованных и децентрализованных фондов денежных средств**. Однако в условиях рыночной экономики этот отличительный признак финансов теряет смысл. Фондирование предполагает отвлечение хозяйствующим субъектом денежных средств из финансового оборота путем аккумуляции целевых источников на отдельном от расчетного, специальном счете в банке и расходование этих средств строго по целевому назначению. Рыночная экономика и принципы финансового менеджмента, как правило, отвергают фондирование средств (хотя это обычное явление для плановой государственной экономики), как неэффективный способ управления оборотным капиталом. Коммерческие организации нередко создают различные резервы (иногда резервные или страховые фонды), но это не правило, а исключение, с которым связана лишь малая часть общего денежного потока. Кроме того, названные резервы – это мягкая, скорее виртуальная, условная форма запаса финансовых ресурсов, отдаленно напоминающая классические фонды денежных средств. Современное резервирование и фондирование средств предприятием чаще всего представляет собой обычную учетную операцию разнесения средств по соответствующим бухгалтерским счетам, когда и выведение средств из общего оборота, и их целевое использование носят условный, необязательный характер (при необходимости средства таких фондов могут быть использованы менеджментом организации на любые цели).

По сути дела, даже бюджет страны вряд ли можно считать централизованным фондом. Точнее он представляет собой **централизованный расчетный счет государства как макроэкономического хозяйствующего субъекта (юридического лица)**, производящего и распределяющего общественные блага¹⁷, на котором аккумулируются разнообразные финансовые ресурсы (денежные средства в различных налоговых и неналоговых формах), чаще всего, без привязки к

¹⁷ Подробнее см.: Барулин С.В. Теория и история налогообложения : учеб. пособие. М. : Экономика, 2006.

конкретным бюджетным расходам, т.е. без конкретного целевого назначения каждого из источников доходов. Исключение составляют немногочисленные целевые налоги и доходы, аккумулируемые во внебюджетных фондах. То есть, классическое фондирование имеет место лишь внутри бюджетной системы (если внебюджетные фонды включаются в состав последней), и только части централизованных финансовых потоков. Очевидна аналогия бюджета (макроэкономического расчетного счета) с расчетным счетом предприятия (организации). Разница между ними заключается лишь в уровне управления и централизации, а также в правовом статусе владельца, однако расчетный счет предприятия не принято считать фондом (и это справедливо), а за бюджетом государства почему-то закрепился термин «централизованный фонд». Таким образом, фондовый характер финансовых отношений также вряд ли можно считать отличительным признаком финансов для их выделения из системы денежных отношений.

Видимо, поиск отличительных особенностей финансов и денег, финансового и денежного хозяйства – это тупиковые направления в исследовании сущности финансов. Термин «финансы» в теории и практике одинаково применим и к государственному и частному сектору экономики, включая домашние хозяйства. Независимо от общественных и организационно-правовых форм экономического бытия, существует некое общее начало, которое объединяет государственные и частные финансы, абстрактную научную категорию финансов и практические формы ее реализации в современной экономике. Таким общим, объединяющим началом выступает единство современных денег и финансов, которые не могут существовать друг без друга и соотносятся между собой как содержание и форма (содержание любого явления всегда формально, а его форма всегда содержательна). **Содержание современных финансов составляют денежные отношения, возникающие в процессе движения денег или «работающие» деньги, а современные деньги функционируют только в форме первичных финансовых ресурсов и производных от них финансовых инструментов.** Деньги становятся финансовыми ресурсами, когда они совершают свое движение в качестве финансового средства обращения, платежа, оценки товаров и сбережения (накопления) и на этой основе образуются и используются денежные доходы государства, хозяйствующих субъектов (организаций) и домашних хозяйств в результате приведения в действие финансовых механизмов и инструментов.

Теперь, обобщая вышесказанное, можно сформировать основные положения, характеризующие сущность финансов, на основе развития теории современных денег и воспроизводственной концепции, финансов.

1. В основе финансов лежат денежные отношения, возникающие на всех стадиях воспроизводства общественного продукта – производства, обмена, распределения (перераспределения) и потребления. Финансы опосредуют (обслуживают) ту часть воспроизводственных экономических отношений, которая связана с движением финансовых ресурсов государства (муниципальных образований) и хозяйствующих субъектов, включая домашние хозяйства.

2. Финансовые ресурсы – это деньги, задействованные, реально функционирующие в экономике в качестве финансовых средств обращения, платежа, измерения цен и сбережений (накопления капитала). Именно в этом

качестве деньги принимают форму **первичных финансовых ресурсов** и производных от них финансовых инструментов. Как экономические категории, современные деньги и финансы различаются способами своего бытия: деньги – статичны, нефункциональны, например, денежные знаки, находящиеся в хранилищах центрального банка страны или у населения и предприятий в виде запаса наличности (в «кубышках» и сейфах); финансы – «работающие», функционирующие (выполняющие свои функции) деньги.

Категории финансов и денег соотносятся между собой как форма и содержание – как объективная реальность. Финансовые и денежные отношения находят свое материальное воплощение в едином способе экономического бытия – в движении финансовых ресурсов. В настоящее время произошло настолько тесное сращивание денег и финансов, стирание границ между ними, что отделить чисто финансовые отношения от денежных можно лишь используя метод глубокой абстракции, полностью оторванной от жизни, а в реальной действительности сделать это представляется абсолютно невозможно. **Современные деньги функционируют в экономике (выполняют свои функции) лишь потому, что они принимают финансовую форму, т.е. совершают свое движение, как финансовые ресурсы (собственные и привлеченные со стороны), обеспечивая непрерывность формирования и использования денежных доходов органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий (организаций) и домашних хозяйств.** Доходы названных субъектов являются источниками их собственных финансовых ресурсов. Привлечение финансовых ресурсов со стороны осуществляется в основном при недостатке собственных средств с целью осуществления расходов и извлечение доходов.

Таким образом, в современной рыночной экономике любые **денежные отношения – одновременно и финансовые отношения**, а все денежные ресурсы – суть финансовые ресурсы, совершающие свое движение в порядке публично-правовой и частноправовой инициативы (в публично-правовой и частноправовой формах). В свою очередь, финансовые ресурсы – это вся совокупность денежных средств, которая потенциально может быть использована и фактически используется для осуществления деятельности органов публичной (государственной и муниципальной) власти и хозяйствующих субъектов, в том числе домашних хозяйств.

3. В процессе движения финансовых ресурсов образуются и используются в экономике **публичные (общегосударственные – государственные и муниципальные) и частнохозяйственные** (организаций и домашних хозяйств) денежные доходы. Если финансовые ресурсы составляют материальную основу финансов, то доходы и расходы – результат, мотив и цель движения финансовых ресурсов. Образование и использование доходов в экономике осуществляется на всех стадиях воспроизводственного процесса, а также обеспечивает экономическую мотивацию всех участников этого процесса и достижение его конечной цели – потребление (производственно-хозяйственное или личное), путем расходования субъектами воспроизводства созданных и распределенных (перераспре-

деленных) доходов для получения новых доходов и личного потребления. Постоянный кругооборот доходов и расходов обеспечивает непрерывность процесса воспроизводства в экономике.

4. Образование и использование публичных и частнохозяйственных денежных доходов осуществляется **в результате приведения в действие финансовых инструментов и механизмов**. Под последними здесь понимаются производные от первичных финансовых ресурсов (денежное агрегата M_1) финансовые инструменты, формы и методы, обеспечивающие дальнейшее движение финансовых ресурсов, образование доходов и осуществление расходов в экономике. К ним относятся: цены и их элементы, методы ценообразования; формы и виды денежных расчетов; кредит и его элементы, способы кредитования; виды, элементы и методы страхования; виды и методы текущих и капитальных расходов; ценные бумаги и другие инструменты фондового рынка; нормы и способы амортизации; формы и виды оплаты труда; налоги, элементы и методы налогообложения; формы и методы бюджетного финансирования; виды финансового контроля и финансовые санкции; многие другие финансовые инструменты и механизмы.

Таким образом, как экономическая категория, **финансы занимают определенную нишу в системе экономических отношений**. С этих позиций, финансы опосредуют всю совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения финансовых ресурсов (денежных средств) в публично-правовой и частноправовой формах, образования и использования на этой основе публичных и частнохозяйственных доходов в результате приведения в действие финансовых инструментов и механизмов.

Финансы – это денежные отношения, возникающие при образовании доходов денежных средств и расходовании доходов денежных. Они представляют многогранное экономическое явление. Их сущность проявляется также в функциональном предназначении категории финансов, особенностях элементов, составляющих систему финансов, разнообразии видового состава финансовых ресурсов в экономике и роли финансов в экономической системе.

1.2.3. Функции финансов

Сущность финансов проявляется в её функциях. Функции экономической категории отражают наиболее существенные стороны её бытия, определяют специализацию явления в системе общественных отношений, экономическую мотивацию и результаты практического применения категории. По-другому, функции финансов должны в полной мере характеризовать их общественное предназначение, присущее только данному экономическому явлению.

Вопрос о функциях финансов до сих пор остается дискуссионным. Из всего разнообразия подходов к его решению отечественными экономистами можно выделить два основных. Сторонники первого подхода наделяют финансы распределительной и контрольной функцией¹⁸, а второго подхода – функциями образования фондов денежных средств, использования фондов денежных

¹⁸ Такой позиции придерживаются А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина, Д.С. Моляков, В.М. Родионова и др. Л.А. Дробозина дополняет названные функции ещё двумя: регулирующей и стабилизирующей.

средств и контрольной¹⁹. Иногда выделяют еще и воспроизводственную функцию финансов или, наоборот, исключают их контрольную функцию.

Движение финансовых ресурсов, составляющее основу бытия финансов, включает в себя две взаимосвязанные, но относительно самостоятельные группы финансовых отношений, отражающие разнонаправленное движение денежных потоков и мотивацию финансовой деятельности государства (муниципальных образований), предприятий (организаций) и домашних хозяйств: образование денежных доходов и использование денежных доходов. Финансовая деятельность любого субъекта воспроизводства (органов публичной власти, предприятий, домашних хозяйств) осуществляется с целью извлечения доходов и их последующего использования для получения каких-либо благ и продолжения деятельности (в отношении государства – для предоставления общественных благ).

Особенностью финансов является также то, что в процессе движения финансовых ресурсов, образования и использования публичных и частнохозяйственных доходов возникает возможность и необходимость проведения финансового контроля. В условиях рынка государственный и негосударственный финансовый контроль, включая внутренний контроль хозяйствующих субъектов, становятся основным в общей системе контроля. Он органично вписывается в состав и структуру финансовых инструментов и механизмов, приводящих в движение финансовые ресурсы и кругооборот доходов и расходов в экономике.

Таким образом, финансы как экономическая категория выполняют три функции:

- 1) **образования публичных (общегосударственных) и частнохозяйственных денежных доходов;**
- 2) **использования публичных (общегосударственных) и частнохозяйственных денежных доходов;**
- 3) **контрольную функцию.**

Все три названные функции финансов в комплексе достаточно полно характеризуют их общественное предназначение, отражают экономическую специализацию, мотивацию и цели субъектов финансовых отношений.

Система доходов в экономике страны, образуемая и используемая под влиянием функций финансов, находит отражение в показателях Системы национальных счетов (СНС): валовом выпуске и валовом внутреннем продукте. Валовой выпуск больше валового внутреннего продукта на сумму произведенных материальных затрат. Валовой внутренний продукт определяется по доходам и по расходам. Произведенный, реализованный и распределенный валовой внутренний продукт (ВВП) представляет собой сумму валовых добавленных стоимостей по отраслям экономики в рыночных ценах.

При выполнении финансами своей первой функции в результате приведения в действие ценовых, расчетных, валютных, косвенных налоговых, зарплатных, амортизационных и иных финансовых инструментов, и механизмов формируется система первичных доходов в экономике: косвенные налоги (налоги на

¹⁹ Родоначальником этого подхода является Э.А. Вознесенский, позицию которого впоследствии поддержали многие другие российские экономисты.

производство и импорт), амортизационные отчисления, оплата труда с социальными начислениями, прибыль и другие смешанные доходы. Сложение этих доходов дает величину валовой добавленной стоимости по рыночным ценам или валового внутреннего продукта, т.е. валовая добавленная стоимость и валовый внутренний продукт представляют собой сумму первичных доходов государства, предприятий и домашних хозяйств.

В результате приведения в действие прямых налоговых, кредитно-банковских, страховых, фондовых, бюджетных и других финансовых инструментов и механизмов происходит перераспределение первичных доходов и формирование вторичных доходов органов публичной власти и субъектов хозяйствования (включая домашние хозяйства): окончательно формируется доходная часть бюджетов всех уровней бюджетной системы; образуются дивидендные и иные доходы от долевого участия, чистая прибыль коммерческих предприятий, другие (кроме заработной платы) денежные доходы населения, доходы учреждений и работников бюджетной сферы, доходы организаций банковско-кредитной сферы, страховых компаний и профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Органы государственной власти и местного самоуправления формируют свои доходы за счет налогов, уплачиваемых организациями и физическими лицами, неналоговых поступлений и финансовой помощи из вышестоящих бюджетов в форме дотаций, субсидий и субвенций. На уровне коммерческого предприятия доходом выступает валовая выручка, включающая в себя доходы от реализации и внереализационные доходы, из которых образуется прибыль предприятия и доходы его работников в форме оплаты труда. Некоммерческие организации формируют свои доходы за счет средств, получаемых из бюджета в порядке финансирования, а также средств, поступающих от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности. Доходы домашних хозяйств складываются из оплаты труда, полученных дивидендов и процентов, доходов от предпринимательской деятельности, денежных поступлений от подсобного хозяйства и другие доходы.

При выполнении финансами второй функции происходит использование доходов путем их текущего расходования, вложения средств в инвестиционные проекты или сбережения на счетах в банках и иным образом с целью потребления (хозяйственного и личного) и получения новых доходов. В этой функции финансы обслуживают процесс потребления валового выпуска и валового внутреннего продукта. В состав валового выпуска материальные и приравненные к ним затраты представляют собой промежуточное потребление. Использование валового внутреннего продукта осуществляется по двум укрупненным направлениям (счетах СНС):

- **расходы на конечное потребление** домашних хозяйств, государственных учреждений и некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства;
- **валовые сбережения или накопления** (прирост запасов оборотных средств, капитальные вложения).

Использование доходов в экономике становится возможным и происходит на самом деле в результате задействования соответствующих финансовых инструментов и механизмов: различные формы современных платежных средств и денежных

расчетов, ценовых и налоговых методов, способов финансирования и инструментов кредитования, страховых платежей и инструментов фондового рынка и т.д.

Органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют расходы, связанные с предоставлением общественных благ, по следующим классификационным группам расходов: **расходы на управление, расходы на оборону и правоохранительную деятельность, расходы на социально-культурную сферу, расходы, связанные с экономической политикой**. Расходы субъектов хозяйствования обычно подразделяются: на текущие и капитальные; на расходы, связанные с производством и реализацией продукции, и внереализационные расходы, в том числе на покупку товарно-материальных ценностей, на оплату труда, в основные средства и материальные активы, долгосрочные и краткосрочные финансовые вложения, уплату налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему, платежи в кредитную и страховую системы и другие расходы.

Домашние хозяйства осуществляют расходы на личное и производственное потребление в зависимости от типов хозяйств. Большинство из них платит налоги и страховые взносы, возвращает кредиты и уплачивает проценты по ним, вкладывает средства в сберегательные счета и ценные бумаги.

Осуществление расходов одним субъектом финансовых отношений, как правило, влечет за собой формирование доходов у других субъектов, которые также расходуют их для извлечения собственных доходов и т.д. Это и есть кругооборот доходов и расходов в экономике, обеспечиваемый функционированием финансов.

Контрольная функция финансов непосредственно вытекает из первых двух их функций. В процессе движения финансовых ресурсов, образования и использования денежных доходов появляется возможность оценить состояние финансов в экономике и ее субъектов, отслеживать и проверять финансовые потоки на предмет эффективности и законности, принимать меры к устранению слабых мест и проблем, применять штрафные и иные финансовые санкции к нарушителям финансовой дисциплины и осуществлять другие контрольные действия. На практике эта функция реализуется в системе финансового контроля. Она включает в себя государственный и частнохозяйственный финансовый контроль. Существуют различные формы, виды и методы финансового контроля: внешний и внутренний контроль; оперативный и текущий, последующий и предварительный контроль; бюджетный, налоговый и ведомственный контроль; проверки и ревизии, аудит и мониторинг и т.д. Финансовый контроль осуществляется специальными государственными органами, подразделениями организации или должностными лицами, уполномоченными осуществлять контрольные процедуры по проверке законности и эффективности формирования доходов и осуществления расходов, выявлению финансово-хозяйственных нарушений и причин отклонений от заданных экономических и финансовых параметров с целью принятия мер по их устранению и поиска резервов.

1.3. Система финансов: понятие и общая характеристика

Система финансов страны представляет собой основанную на денежных отношениях упорядоченную совокупность относительно самостоятельных сфер (отраслей) финансов и их звеньев.

Общая структура системы финансов неоднородна по своему составу. Она включает в себя обособленные группы финансовых отношений, различающиеся правовой формой и качественным составом финансовых ресурсов. Однако это не нарушает единства системы финансов, так как в ее основе лежат общие для всех ее элементов денежные отношения и процессы движения финансовых ресурсов, образования и использования доходов в экономике. Поскольку эти процессы осуществляются в публично-правовой и частноправовой формах, постольку общая система финансов делится на две большие сферы (отрасли):

1) публичные (государственные и муниципальные (общегосударственные)) финансы;

2) частнохозяйственные финансы (финансы организаций и домашних хозяйств).

Объединяющим началом, первичной основой системы финансов выступает денежная система страны, которая представляет собой организуемую государством систему обращения денег (первичных финансовых ресурсов и инструментов). С одной стороны, денежная система составляет фундамент, на котором строятся публичные и частнохозяйственные финансы, а с другой стороны, ее элементы выступают материальными носителями публичных и частнохозяйственных финансовых ресурсов. Денежная система включает в себя следующие элементы: название денежной единицы, масштаб цен, виды денежных знаков, порядок эмиссии денег, регламентацию безналичного денежного оборота и расчетов, организацию и методы регулирования денежного обращения и валютных отношений, государственные органы, осуществляющие организацию денежного обращения и денежно-кредитное регулирование.

Субъекты каждой сферы (отрасли) системы финансов осуществляют финансовую деятельность. Финансовая деятельность органов публичной власти связана с организацией денежной системы страны, формированием органами государственной власти и местного самоуправления соответствующих бюджетов, государственных внебюджетных фондов и государственных финансовых резервов путем аккумуляции налоговых и неналоговых доходов и использования механизма государственного кредитования, а также с осуществлением государственных и муниципальных расходов, связанных преимущественно с предоставлением общественных благ (услуг). Финансовой деятельностью организаций и домашних хозяйств является любая деятельность, связанная с извлечением денежных доходов и привлечением внешних источников финансовых ресурсов (кредитов, бюджетных средств), а также с осуществлением текущих и инвестиционных расходов, связанных с функционированием хозяйств и жизнедеятельностью людей, с выполнением налоговых и иных долговых обязательств и денежных операций.

В свою очередь, сферы (отрасли) системы финансов имеют собственную структуру, поскольку включает в себя относительно самостоятельные группы финансовых

отношений (звенья), различающиеся качественным составом финансовых ресурсов, доходов и расходов. Состав системы финансов в разрезе сфер (отраслей) и их звеньев представлен на рис. 1.1.

Система финансов представляет собой основанную на денежных отношениях и денежной системе упорядоченную совокупность публичных и частнохозяйственных финансов и звеньев. Дадим краткую характеристику основных элементов системы финансов.

Публичные (государственные и муниципальные) финансы обслуживают совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения финансовых ресурсов в публично-правовой форме, образования и использования доходов органов государственной власти и местного самоуправления. Публичные финансы имеют свою институциональную структуру, включающую в себя следующие элементы (звенья): бюджет (система бюджетов всех уровней публичной власти); государственные внебюджетные фонды (система внебюджетных фондов различных уровней публичной власти); государственный (муниципальный) кредит; государственные финансовые резервы и резервные фонды.

Основное место в системе публичных финансов занимает бюджет. Россия представляет собой федеративное государство, включающее в себя два уровня государственной власти (федеральный и региональный) и два уровня местного самоуправления. Каждый из названных уровней власти и управления имеет свой бюджет. Поэтому в России формируется (по доходам и расходам) система бюджетов, состоящая из трех уровней: федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов) и местных бюджетов (последние, в свою очередь, образуют двухуровневую систему).

На рис. 1.1 показана схема отраслей и звеньев системы финансов.

В систему бюджетов входят: федеральный бюджет; бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные), местные (муниципальные) бюджеты.

В федеральном бюджете концентрируются наиболее крупные федеральные налоговые и неналоговые государственные доходы, и наиболее значимые государственные расходы, связанные с финансированием вопросов общегосударственного управления, национальной обороны, правоохранительной системы, учреждений образования, науки, здравоохранения, культуры федерального уровня, реструктуризации экономики и выравниванием социально-экономического развития регионов. Федеральный бюджет выступает основным финансовым инструментом социально-экономической политики федерального центра, проводимой в масштабе страны.

В региональных бюджетах аккумулируются региональные и часть федеральных налоговых доходов, средства межбюджетных трансфертов федерального бюджета и неналоговые доходы в объемах, необходимых органам власти субъектов Федерации для развития региональной экономики и социальной сферы, финансовой поддержки подведомственных территорий, управлении реализации социально-экономической политики на региональном уровне.

На территориях субъектов РФ формируются и исполняются по доходам и расходам местные бюджеты. Состав системы местных бюджетов зависит от устройства системы местного самоуправления в конкретном субъекте Федерации. В зависимости от типов и количества входящих в структуру региона муниципальных образований можно выделить бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений. Доходная часть этих бюджетов форми-

руется за счет местных и части региональных налогов, неналоговых доходов от муниципальной собственности и межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов. За счет средств местных бюджетов финансируется основная масса социальных расходов, расходов на ЖКХ и решение других вопросов местного значения.

Государственные внебюджетные фонды представлены в России государственными внебюджетными фондами социального назначения. Их система представлена федеральными и региональными уровнями, включая в себя: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Эти фонды формируются преимущественно за счет поступления страховых взносов и средств бюджетов для финансового обеспечения государственной социальной защиты населения.



Рис. 1.1. Отрасли и звенья системы финансов

Самым крупным государственным внебюджетным фондом является **Пенсионный фонд РФ (ПРФ)**. Доходная часть бюджета Пенсионного фонда РФ формируется за счет налоговых доходов, средств федерального бюджета, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и других доходов. Основными расходами фонда являются выплаты пенсий и ряда социальных пособий.

Фонд социального страхования РФ (ФСС) предназначен для финансового обеспечения реализации гражданами социальных прав и гарантий при наступлении временной нетрудоспособности, получении инвалидности, рождении ребенка и наступлении других страховых случаев. Доходными источниками финансирования соответствующих социальных пособий и выплат гражданам (работникам), формирующими доходную часть бюджета Фонда социального страхования РФ, выступают страховые взносы и другие налоги, взимаемые в рамках специальных налоговых режимов, страховые взносы на социальное страхование от несчастных случаев и профессиональных заболеваний, средства федерального бюджета, иные доходы.

Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования ФОМС были созданы для финансового обеспечения процесса предоставления населению определенных видов медицинских услуг на бесплатной основе. Финансирование таких услуг осуществляется за счет отчислений от страховых взносов и налогов, взимаемых в рамках специальных налоговых режимов, средств бюджетов и прочих источников.

Государственный (муниципальный) кредит представляет собой заем средств органами государственной власти или органами местного самоуправления у населения, организаций, международных финансовых организаций и иностранных государств, путем выпуска облигаций и получения международных кредитов для покрытия дефицита бюджетов. Государственный (муниципальный) кредит не всегда выделяется в самостоятельное звено системы публичных финансов, считая его частью бюджета. Такая точка зрения справедлива лишь отчасти и в условиях слабого развития государственного и муниципального кредита в современной России. Опыт дореволюционной России (железнодорожный транспорт был создан благодаря облигационным займам) и развитых зарубежных стран показывает, что государственные (муниципальные) займы могут быть важным институциональным звеном системы публичных финансов, имеющим собственную структуру управления и относительно самостоятельное значение как особой (чрезвычайной) формы движения финансовых ресурсов путем аккумуляции кредитными методами денежных средств населения, организаций и правительств других стран на финансирование строго определенных государственных и муниципальных расходов. Сказанное не отвергает связи государственного (муниципального) кредита с бюджетом как самостоятельных звеньев публичных финансов. Перелив средств из одного звена в другое – нормальное явление, обеспечивающее единство системы финансов.

Государственные финансовые ресурсы и резервные фонды также являются относительно самостоятельным звеном системы публичных финансов. Они выделяются в особую форму государственных финансовых ресурсов, поскольку совершают своё самостоятельное движение, подлежат обособленному

учету и управлению, имеют свои методы аккумуляции средств и их расходования как запас государственных доходов и отложенные на время государственные расходы.

В современной России можно выделить два типа государственных резервов и резервных фондов: стратегические и текущие. К первым относятся золотовалютные резервы, основу которых составляют **золотовалютные активы Банка России**. К категории текущих финансовых активов можно отнести Резервный фонд (этот фонд закрыт с 01.01.2018 г.) и Фонд национального благосостояния, формируемые преимущественно за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета. Если Резервный фонд предназначен был предназначен для финансирования нефтегазового дефицита федерального бюджета, то Фонд национального благосостояния, наряду с финансированием определенных социальных расходов при недостатке бюджетных и внебюджетных средств, выполняет также функции стратегического запаса.

Частнохозяйственные финансы – вторая сфера (отрасль) системы финансов, которая обслуживает совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения финансовых ресурсов в частноправовой форме, образования и использования доходов организаций и домашних хозяйств в сфере производства, обмена и потребления товаров (работ, услуг), распределения финансовых результатов и функционирования финансового рынка. Частнохозяйственные финансы неоднородны по своему составу, что обусловлено спецификой финансовой деятельности различных групп организаций и домашних хозяйств.

Одни организации функционируют в сфере товарного производства и обращения на коммерческой основе, целью которых является не просто получение дохода, с извлечением прибыли. Другие организации функционируют в сфере услуг по предоставлению населению различного рода общественных благ (образовательных, медицинских, культурных и др.), финансовая деятельность которых как правило не преследует целей извлечения прибыли, т.е. носит преимущественно некоммерческий характер, но они также формируют и используют свои доходы для осуществления их основной, уставной деятельности. Домашние хозяйства могут осуществлять финансовую деятельность как на коммерческих началах в качестве индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, так и получать другие доходы в качестве наемного работника, пенсионера и т.д., используя их на цели потребления и сбережения. Особую группу составляют специализированные организации, функционирующие на финансовом рынке, или профессиональные участники страхового, фондового и кредитного рынков. Их деятельность является чисто коммерческой и связана с аккумуляцией денежных средств и их размещением (вложением) на рынке финансовых ресурсов. Эта специфика обуславливает необходимость выделения названных финансов в самостоятельное звено системы частнохозяйственных финансов.

Таким образом, система частнохозяйственных финансов (финансов организаций и домашних хозяйств) включает в себя следующие относительно самостоятельные звенья: финансы коммерческих организаций, финансы некоммерческих организаций, финансы домашних хозяйств, страховой рынок (финансы страховых

организаций), фондовый рынок (финансы профессиональных участников рынка ценных бумаг), кредитный рынок (финансы кредитных организаций).

Финансы коммерческих организаций – наиболее крупное звено частного хозяйственных финансов. Обслуживая сферу материального производства и товарного обращения, где создается валовой внутренний продукт страны, формируются и используются первичные доходы в экономике, это звено составляет основу всей системы финансов. В результате распределения и перераспределения доходов коммерческих организаций образуется основная масса финансовых ресурсов и доходов других звеньев частного хозяйственных и публичных финансов.

В свою очередь, коммерческие организации создаются и функционируют в различных организационно-правовых формах, что накладывает специфику на порядок организации финансов, на состав и структуру их финансовых ресурсов, доходов и расходов. По-разному формируется уставный капитал, распределяются прибыль, образуются резервы и т.д. у коммерческих организаций, выступающих в форме открытых и закрытых акционерных обществ, хозяйственных товариществ, обществ с ограниченной ответственностью, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Определенные отличия в организации финансов накладывает и отраслевая принадлежность субъекта хозяйствования. Отраслевые особенности существенно влияют на состав и структуру финансовых ресурсов, оборотного и основного капитала и т.д. Несмотря на различие форм собственности и отраслевую специфику, эти организации объединяются в одно звено системы частного хозяйственных финансов на том основании, что их финансовая деятельность осуществляется на принципах коммерческого расчета: хозяйственно-финансовой самостоятельности и ответственности, самокупаемости, самофинансирования и рентабельности. Это в равной мере справедливо и по отношению к государственным (муниципальным) унитарным предприятиям, организация финансов которых в целом мало чем отличается от финансов предприятий, созданных в порядке частной инициативы. Государственные (муниципальные) предприятия получают имущество в бессрочное пользование на правах хозяйственного владения и распоряжения для осуществления уставной деятельности на принципах коммерческого расчета, уплачивая установленные налоги на общих основаниях и выполняя иные финансовые обязательства.

Профессиональные участники финансового рынка также являются коммерческими организациями, но их финансы и составляющие части финансового рынка в целом образуют самостоятельное звено системы частного хозяйственных финансов. Страховой, фондовый и кредитный рынки опосредуют движение первичных финансовых ресурсов и производных от них финансовых инструментов, а их профессиональные участники сами по себе являются финансовыми организациями, которые аккумулируют временно свободные денежные средства других организаций, государства и домашних хозяйств и направляют их обратно в экономику на производственные, другие финансово-хозяйственные и личные цели. На финансовом рынке временно свободные финансовые ресурсы субъектов воспроизводства превращаются в их сбережения и накопления, приносящие

доход, а также в доходы и расходы других субъектов экономики и самих профессиональных участников этого рынка.

Финансы некоммерческих организаций также неоднородны по своему составу. В зависимости от организационно-правовой формы выделяют финансы бюджетных учреждений, потребительской кооперации, общественных и религиозных организаций, некоммерческих фондов и т.д. Характерной особенностью этих организаций является то, что они не преследуют цели получения прибыли, их доходы, как правило, не носят рыночного характера, а расходы осуществляются по сметам на основную деятельность, предусмотренную их уставом. В составе финансов некоммерческих организаций выделяются финансы бюджетных учреждений (организаций), которые призваны обеспечивать бесперебойное финансирование процесса предоставления общественных благ (услуг) в сфере образования, здравоохранения, культуры и т.п. Несмотря на то, что основным доходным источником финансирования расходов бюджетных организаций являются бюджетные средства, эти финансовые отношения нельзя относить к системе публичных финансов. В данном случае проявляется типичный случай взаимосвязи сфер и звеньев общей системы финансов, когда расходы одного её звена (бюджета) превращаются в доходы другого звена (бюджетного учреждения). Кроме того, рассматриваемые организации вправе осуществлять отдельные виды деятельности на платной основе и получать небюджетные доходы. Бюджетные организации наделяются правом распоряжения имуществом и его оперативного управления, принимают на себя финансовые обязательства, в том числе, уплачивают определенные налоги. Все вышесказанное дает основания относить финансы бюджетных учреждений к сфере финансов организаций некоммерческого типа.

Домашние хозяйства могут функционировать на коммерческой основе как индивидуальные предприниматели без образования юридического лица, выступать в качестве наемных работников сферы частного бизнеса и государственных (муниципальных) структур, а также в качестве пенсионеров и лиц, не зарегистрированных как индивидуальные предприниматели, но ведущие деятельность, приносящую доход. Возможны и смешанные варианты домашних хозяйств. Отсюда – разнообразие форм организации финансов домашних хозяйств. В результате приведения в действие финансовых инструментов и механизмов домашние хозяйства получают доходы от предпринимательской деятельности, в виде оплаты труда, пенсий, пособий и др., привлекают и погашают банковские кредиты, вступают во взаимоотношения со страховыми и инвестиционными компаниями, делают личные сбережения, уплачивают налоги и осуществляют расходы на ведение предпринимательской деятельности, на личное потребление и иные расходы.

Сферы и звенья системы финансов тесно взаимосвязаны между собой. Их взаимосвязь и специфика организации финансовых отношений и управления финансами каждого звена будут подробно рассмотрены в соответствующих главах и параграфах.

1.4. Значение финансовых ресурсов в экономике

Первичными финансовыми инструментами, финансовыми ресурсами в их чистом виде являются современные деньги. Финансы в реальной действительности функционируют не как совокупность абстрактных денежных отношений, а в форме движения финансовых ресурсов в экономике. В свою очередь, финансовые ресурсы – это вся совокупность денежных средств экономики, которая потенциально может быть использована и фактически используется для осуществления финансовой деятельности и выполнения финансовых (любых денежных) операций органами государственной власти, местного самоуправления и субъектами хозяйствования (организациями и домашними хозяйствами). Финансовые ресурсы – одновременно все денежные ресурсы, и наоборот. По сути, все потоки денежных средств, или потоки финансовых ресурсов в непрерывном процессе их формирования и использования, и составляют материальную основу финансов.

За счет финансовых ресурсов осуществляется финансовое обеспечение воспроизводственного процесса и социальной сферы в результате деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций и домашних хозяйств. При этом под финансовым обеспечением следует понимать двусторонний процесс формирования и использования финансовых ресурсов, поскольку обе его стороны существенны, взаимообусловлены и неотделимы друг от друга.

Финансовые ресурсы экономики выступают единственным денежным источником покрытия расходов на осуществление хозяйственно-финансовой деятельности всех экономических субъектов, расширение и модернизацию производства, решение социальных задач и жизнеобеспечение населения. Постоянное пополнение этого источника осуществляется в процессе непосредственного использования финансовых ресурсов, т.е. их расходования, финансирования и кредитования публичных и частнохозяйственных расходов. В результате обеспечивается непрерывность процесса воспроизводства (производства, обмена, распределения и потребления) валового общественного продукта и общественных благ.

Финансовое обеспечение может осуществляться тремя способами (в трёх формах): самофинансирование, бюджетное финансирование, кредитование. Самофинансирование предполагает использование собственных финансовых ресурсов экономических субъектов, полученных ими в процессе финансово-хозяйственной деятельности. Бюджетное финансирование осуществляется на безвозвратной и безвозмездной основе за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов. Кредитование производится на возвратной, срочной и платной основе.

Поскольку система финансов неоднородна, постольку и финансовые ресурсы неоднородны по своему составу.

1. Финансовые ресурсы в экономике различаются по правовой форме своего движения и делятся на публичные (общегосударственные) и частнохозяйственные финансовые ресурсы.

Финансовые ресурсы, совершающие движение в публично-правовой форме, – это государственные и муниципальные (публичные) финансовые ресурсы, аккумулируемые органами государственной власти и местного самоуправления в виде налоговых и неналоговых доходов и поступлений (включая средства пополнения финансовых резервов и привлечённые средства) и используемые для выполнения властными структурами своих функциональных обязанностей в рамках установленных законодательными и нормативными актами конституционных, налоговых, бюджетных и иных публично-правовых полномочий.

Финансовые ресурсы, совершающие движение в **частноправовой форме**, – это частнохозяйственные финансовые ресурсы организаций и домашних хозяйств, формируемые в процессе ведения ими хозяйственно-финансовой деятельности в виде собственных доходов, заемных и других привлеченных средств, используемые на покрытие текущих и капитальных затрат, сбережения и потребление в производственных и личных целях на принципах коммерческого расчета и некоммерческой деятельности в рамках гражданского, хозяйственного и иного частнохозяйственного финансового права.

2. По воспроизводственной структуре следует различать **финансовые ресурсы в сфере материального производства и товарного обращения**, финансовые ресурсы в сфере производства общественных благ и финансовые ресурсы в сфере личного потребления.

Основная масса финансовых ресурсов обеспечивает процесс производства ВВП. От объёма, структуры и эффективности использования финансовых ресурсов в сфере материального производства и товарного обращения зависят потенциальные возможности экономики в целом, объем финансовых ресурсов в социальной сфере и сфере личного потребления. Рост и повышение эффективности производства на основе вложения финансовых ресурсов в инвестиции на техническое перевооружение и технологическое обновление предприятий, в инновации и внедрение прогрессивных форм оплаты труда служат условием для увеличения финансовых ресурсов в экономике в виде налоговых доходов, выручки и прибыли, оплаты труда и других доходов.

В процессе формирования финансовых ресурсов экономики участвуют все составные элементы стоимости совокупного общественного продукта (валового производства), ВВП и национального дохода (чистого национального продукта). Формирование финансовых ресурсов в составе названных общественных продуктов и показателей Системы национальных счетов начинается на стадии производства и заканчивается на стадии обмена. Далее финансовые ресурсы распределяются на средства, предназначенные для возмещения материальных затрат, и валовую добавленную стоимость, включающую в себя косвенные налоги, амортизацию, оплату труда, прибыль в экономике, распределяемые, в свою очередь, по отраслям и экономическим субъектам, образуя первичные доходы собственников факторов производства. Частноправовые первичные доходы в экономике подлежат дальнейшему распределению в форме прямых налогов и неналоговых доходов, поступающих в бюджетную систему, чистых (без налогов) личных доходов работников, чистой прибыли, дивидендов и процентов.

Налоговые и неналоговые доходы используются государством (муниципальными образованиями) на цели производства общественных благ (услуг), в том числе на финансирование социальной сферы, а также инвестирования и создания финансовых резервов (резервных фондов). Частнохозяйственные финансовые ресурсы организаций используются на финансирование производства индивидуальных благ (товаров, работ, услуг), в том числе, на возмещение материальных затрат и изношенного основного капитала, оплату труда работников и уплату налогов, на развитие производства, погашение кредитов и займов, выплату дивидендов и т.д. Использование финансовых ресурсов домашних хозяйств может быть двоякого типа: на ведение производственной и иной финансово-хозяйственной деятельности; на удовлетворение личных потребностей.

3. По степени централизации выделяют **централизованные и децентрализованные финансовые ресурсы**.

Централизованные, т.е. публичные (общегосударственные), финансовые ресурсы формируются у органов государственной власти и местного самоуправления и обеспечивают финансовые потребности общественного воспроизводства на макроуровне. В современной России эти ресурсы, совершающие свое движение в публично-правовой форме налоговых и неналоговых доходов и поступлений, аккумулируются в бюджетах всех уровней (федеральном, региональных, местных), бюджетах государственных внебюджетных фондов (Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном и территориальных фондах обязательного медицинского страхования) и государственных финансовых резервах (золотовалютных резервах Банка России, Резервном фонде и Фонде национального благосостояния).

Общим направлением использования централизованных финансовых ресурсов является финансирование процесса производства общественных благ (выгод, услуг), за исключением государственных финансовых резервов (резервных фондов), которые используются на эти цели в определённые периоды времени и при особых обстоятельствах. В более развёрнутом плане централизованные финансовые ресурсы направляются на содержание органов публичной власти и управления, финансирование социально-культурных мероприятий и социальной политики, обеспечение нужд обороны, безопасности и правоохранительных органов, содержание ЖКХ и др. в соответствии с установленной бюджетной расходной классификацией. Часть централизованных финансовых ресурсов в виде нефтегазовых доходов федерального бюджета направляется на формирование и пополнение государственных финансовых резервов (резервных фондов).

Децентрализованные, т.е. частнохозяйственные (уместно говорить – частные), финансовые ресурсы формируются у субъектов хозяйствования – предприятий (организаций) и домашних хозяйств (индивидуальных предпринимателей и физических лиц), которые используют их на покрытие текущих производственных и иных затрат, на расходы капитального характера и вложения в финансовые активы, на резервирование, сбережение и личное потребление. Формирование и использование финансовых ресурсов коммерческих,

некоммерческих организаций и домашних хозяйств, а также организаций различных форм собственности и типов домашних хозяйств имеют свою существенную специфику. Общим для всех этих субъектов является, то что основным элементом их финансовых ресурсов выступают денежные доходы, образующиеся в результате производственной, хозяйственной, трудовой, индивидуально-трудовой деятельности в виде выручки от реализации продукции (работ, услуг) и сопоставляющих её прибыли, амортизации и оплаты труда, а также предпринимательского дохода, дивидендов, процентов, средств от размещения акций и продажи имущества, средств, поступающих на безвозмездной основе из бюджетов и внебюджетных фондов. Другой заметной частью децентрализованных финансовых ресурсов выступают заемные и другие долговые средства в виде кредитов банка, бюджетных ссуд, корпоративных облигационных займов и т.п. При всем многообразии расходов различных субъектов хозяйствования общими направлениями использования их финансовых ресурсов являются удовлетворение текущих потребностей, финансирование инвестиционных расходов и погашение обязательств перед бюджетной системой, банками и другими финансовыми организациями.

4. По характеру источников формирования финансовых ресурсов последние делятся на **собственные, привлеченные и заемные**.

Общими источниками формирования финансовых ресурсов экономики являются валовой внутренний продукт, часть национального богатства и внешние источники. Поскольку **ВВП представляет собой сумму валовых добавленных стоимостей по рыночным ценам**, произведенных в отраслях народного хозяйства, постольку основным источником финансовых ресурсов в экономике выступает валовая добавленная стоимость как сумма первичных доходов в экономике: процентных доходов, рентных платежей, косвенных налогов, амортизации, оплаты труда с социальными платежами и прибыли. Часть национального богатства может быть задействована как финансовые ресурсы в форме средств от продажи части золотого запаса Банка России, государственного и муниципального имущества и т.п. Внешними источниками финансовых ресурсов могут выступать доходы государства от внешнеэкономической деятельности, внешние государственные и частные заимствования у иностранных правительств, международных и иностранных финансовых организаций.

Однако по характеру формирования все источники и сами финансовые ресурсы относятся либо к собственным по отношению к данному экономическому субъекту, либо к привлеченным, либо к заемным. Иногда привлеченные и заемные финансовые ресурсы объединяют в одну группу привлеченных финансовых ресурсов.

Собственные финансовые ресурсы образуются у органов государственной (муниципальной) власти и хозяйствующих субъектов в результате выполнения ими своих функциональных обязанностей, производственной и иной финансово-хозяйственной деятельности. Эти ресурсы принимают форму собственных доходов и финансовых резервов. Для государства и органов местного самоуправления это – налоговые доходы и часть неналоговых доходов (от внешнеэкономической деятельности и имущества). Хозяйствующие субъекты (организации и

домашние хозяйства) формируют собственные финансовые ресурсы из выручки, доходов от деятельности на финансовом рынке, доходов и поступлений от индивидуальной предпринимательской и трудовой деятельности.

К привлеченным финансовым ресурсам следует относить все виды внешних поступлений, вовлекаемых субъектами со стороны на безвозмездной, безвозвратной и бесплатной основе. Для органов власти это могут быть безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней и государственных внебюджетных фондов, в виде межбюджетных трансфертов, безвозмездная финансовая помощь других государств и т.п. Для хозяйствующих субъектов – это средства акционеров, бюджетные ассигнования, социальные трансферты (социальные выплаты из бюджетной системы), безвозмездная финансовая помощь других лиц и др.

В качестве заемных финансовых ресурсов выступают все те средства и поступления, которые привлекаются на возвратной и платной основе, в частности: государственные (муниципальные) займы, бюджетные кредиты и инвестиционный налоговый кредит, корпоративные займы (облигации), кредиты банков и другие виды кредитов, кредиторская задолженность и т.п.

5. По укрупненным типам субъектов финансовых отношений выделяют финансовые ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления, финансовые ресурсы коммерческих организаций, финансовые ресурсы некоммерческих организаций, финансовые ресурсы домашних хозяйств.

Источниками и видами финансовых ресурсов органов публичной власти всех уровней являются:

- **налоги и сборы;**
- **неналоговые доходы** (доходы от имущества и собственности в виде арендной платы и дивидендов, проценты по бюджетным ссудам, полученные штрафы и пени и т.д.);
- **безвозмездные поступления** (межбюджетные трансферты) из бюджетов других уровней и внебюджетных фондов;
- **средства государственных финансовых резервов** (Фонда национального благосостояния, золотовалютных резервов);
- **прочие доходы и поступления** (средства от выпуска займов, международные кредиты и т.д.).

Основными источниками и видами финансовых ресурсов коммерческих организаций выступают:

- уставный (складочный), добавочный и резервный капитал (нераспределенная прибыль);
- выручка от реализации товаров, работ и услуг;
- выручка от прочей реализации (имущества и имущественных прав);
- внереализационные доходы (полученные дивиденды, проценты и штрафы, положительные курсовые разницы и т.п.);
- бюджетные средства и средства государственных внебюджетных фондов (ассигнования из бюджета в рамках государственных заказов, бюджетные кредиты, инвестиционный налоговый кредит, отсрочки и рассрочки уплаты налогов и сборов, налоговые льготы);

– средства других организаций в порядке оказания финансовой помощи, а также средства поступившие в порядке перераспределения финансовых ресурсов внутри вертикально интегрированных структур;

– заемные средства финансовых и других коммерческих организаций (кредиты коммерческих банков, средства от размещения корпоративных облигаций, коммерческий кредит и т.п.);

– прочие поступления.

Финансовые ресурсы коммерческих организаций используются по следующим направлениям:

– материальные и приравненные к ним затраты;

– оплата труда работников;

– налоговые и другие обязательные платежи в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды;

– возврат банковских кредитов и уплата процентов по ним, погашение корпоративных займов, страховые платежи и погашение других обязательств, включая выплату дивидендов акционерам;

– финансирование капитальных вложений и прироста оборотных средств;

– финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

– вложение в долгосрочные и краткосрочные финансовые активы;

– материальное поощрение работников;

– прочие расходы.

Основными источниками и видами финансовых ресурсов некоммерческих организаций, в зависимости от их организационно-правовой формы и вида деятельности, могут быть:

– средства учредителей (взносы, добровольное перечисление и т.п.);

– средства бюджетов и внебюджетных фондов (ассигнования, гранты, трансферты и т.д.);

– доходы и поступления от предпринимательской деятельности и другой деятельности, приносящей доход (выручка от оказания платных услуг населению, доходы от реализации имущественных прав, амортизационные отчисления, доходы, полученные на финансовом рынке и др.);

– безвозмездные помощь, пожертвования и перечисления юридических и физических лиц, включая средства в рамках благотворительной деятельности;

– прочие финансовые ресурсы.

Финансовые ресурсы некоммерческих организаций используются по следующим направлениям: на финансовое обеспечение основной (уставной) деятельности, включая оплату труда работников, содержание зданий и помещений, приобретение инвентаря и т.п.; на финансирование предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход; налоговые и другие обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды; прочие расходы.

Финансовые ресурсы домашних хозяйств специфичны в том, что они включают в себя доходы (денежные поступления) и расходы отдельных физических лиц или их совокупности, ведущих индивидуальное или совместное (семей-

ное) хозяйство, и индивидуальных предпринимателей, ведущих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. При этом домашнее хозяйство может по составу объединять и лиц, получающих доходы по линии социального обеспечения (страхования), и наемных работников, получающих заработную плату, и индивидуальных предпринимателей, получающих предпринимательский доход, и иждивенцев, не имеющих собственных доходов, но требующих определенных расходов.

Источниками и видами финансовых ресурсов домашних хозяйств могут быть:

- собственные заработанные в процессе хозяйственной деятельности средства в виде оплаты труда, материальной помощи организаций, доходов от подсобного хозяйства, дохода от продажи имущественных прав, предпринимательского дохода и др.;

- средства, мобилизованные на финансовом рынке в форме банковских кредитов, страховых выплат, доходов, дивидендов и процентов по ценным бумагам и банковским вкладам и т.п.;

- бюджетные и внебюджетные средства, в частности: пенсии, пособия, стипендии, субсидии, налоговые льготы и денежные социальные льготы, в том числе возврат части уплаченного налога на доходы физических лиц по имущественным и социальным налоговым вычетам, денежные компенсации из бюджетной системы и др.;

- прочие расходы.

Расходование финансовых ресурсов домашних хозяйств также отличается многообразием, поэтому необходимо классифицировать расходы по следующим направлениям:

- расходы, связанные с удовлетворением текущих жизненных потребностей человека в пище, одежде, жилищно-коммунальных услугах и т.д.;

- расходы капитального характера, связанные с приобретением (строительством) жилья, подсобных помещений, оборудования, машин и т.д., в том числе для осуществления предпринимательской деятельности;

- расходы на приобретение товаров, сырья, материалов, энергии и т.д. для осуществления предпринимательской деятельности;

- расходы социального и медицинского, культурного, спортивного и подобного характера;

- расходы, связанные с деятельностью на финансовом рынке: уплата процентов по ссудам, возврат кредитов, уплата страховых платежей, покупка ценных бумаг, банковские вклады на депозитные и сберегательные счета и др.;

- прочие расходы.

1.5. Роль финансов в экономической системе страны

Рыночная экономика и социальная сфера страны не может функционировать без финансовых ресурсов. Финансы обслуживают процесс расширенного воспроизводства валового общественного продукта, обеспечивая необходимыми

денежными средствами все его стадии (производство, обмен, распределение, потребление) и каждого из его участников (органы публичной власти, организации, домашние хозяйства).

Поэтому роль финансов в общественной экономической системе проявляется двояко:

– во-первых, как результат практического использования современных денег – первичных финансовых ресурсов (инструментов);

– во-вторых, как результат практического использования функциональных возможностей категории финансов.

Роль финансов в экономической системе как результат практического использования современных денег, принявших модифицированную форму первичных финансовых ресурсов (инструментов), реализуется, прежде всего, через их функции.

В функции масштаба цен деньги выполняют роль всеобщего финансового эквивалента ценности всех качественно разнообразных товарных форм. При этом сами бумажные (металлические) денежные знаки и их современные представители не имеют ценности, но являются её номинальными носителями как финансовые представители (заменители) полноценных денег (золота). Поэтому современные деньги в функции масштаба цен выполняют роль расчетно-оценочного и учетно-финансового инструмента приведения к единому знаменателю меновых пропорций разнообразных по качеству товарных масс, соизмерения затрат и результатов. Практическая реализация данной функции денег осуществляется через цены на товары, работы и услуги, а также оценку долговых обязательств и сделок с будущими платежами.

Система ценообразования обеспечивает саму возможность товарного обмена путем купли-продажи, обслуживает весь товарный оборот и рынок производных финансовых инструментов внутри страны и в международных отношениях. Свободное ценообразование есть первое и важнейшее условие функционирования товарно-рыночного хозяйства. Цены являются основным финансовым регулятором рынка, спроса и предложения товаров, их производства и потребления. Объективное (под действием рыночных законов) или сознательное (со стороны государства и монополий) изменение цен влечет за собой адекватное изменение спроса и предложения товаров, объемов их производства и потребления. Регулирующие свойства цен, включая ценовую эластичность спроса и предложения, широко используются в государственной и корпоративной финансовой политике.

Деньги в функции масштаба цен неотделимы от денег в функциях финансового средства обращения и финансового средства платежа. Товарное обращение происходит путем купли-продажи за деньги по определенным сложившимся стихийно или сознательно ценам. Современные деньги как финансовые представители (заменители) полноценных денег выполняют роль финансовых средств (инструментов) обращения и финансового платежного средства. В роли последнего деньги могут отрываться от товарного оборота и служить средством различного рода нетоварных платежей (по налогам, процентам, штрафам, иным финансовым обязательствам). Обращение первичных финансовых ресурсов и производных от них финансовых инструментов для производства денежных платежей

осуществляется как в наличной, так и безналичной формах. Именно эти ресурсы (средства и инструменты) при выполнении ими названных функций составляет «кровеносную систему» экономики, обеспечивая непрерывность процесса производства, обмена, распределения и потребления ВВП, жизнедеятельность населения и функционирование социальной сферы страны. По-другому, при выполнении современными деньгами функций масштаба цен, финансовых средств обращения и платежа осуществляется финансовое обеспечение всего процесса воспроизводства общественного продукта.

Однако для полноценного финансового обеспечения социально-экономического развития страны на безопасной и расширенной основе деньги должны выполнять также функцию финансового средства сбережения. В современных условиях сбережения принимают различные финансовые формы накопления. Речь идет о накоплении капитала и финансовых резервов, депозитных сбережениях, вложениях в ценные бумаги и другие инструменты финансового рынка организациями, домашними хозяйствами и органами публичной власти.

От сбережений (накоплений) зависят экономическая стабильность в обществе, темпы инвестиционного, экономического и социального роста, финансовая безопасность организаций и государства, благосостояние населения и т.д.

В связи с модификацией денег в первичные финансовые ресурсы возникла и развивается хроническая инфляция как финансовое явление мировой экономики. Переполнение каналов наличного и безналичного денежного обращения избыточной массой первичных финансовых ресурсов сверх необходимой массы платежных средств для оплаты товаров и обязательств в лучшем случае сопровождается их переводом в производные финансовые инструменты (ценные бумаги, депозиты, другие финансовые обязательства), вовлекаемые в самостоятельный оборот на финансовом рынке, а в худшем случае ведет к росту цен на товары и услуги, но обычно оба процесса происходят одновременно.

Инфляционный характер, заложенный в самой сущности современных денег как первичных финансовых ресурсов (инструментов), широко используется монополиями, олигополиями и государством для извлечения дополнительной прибыли и доходов. Пользуясь монопольным положением в целях проведения популистской политики или подавляющим влиянием на рынке определенных товаров, компании завышают цены, усиливая инфляцию издержек, или затраты, занижая налогооблагаемую прибыль. Это касается не только частных, но и государственных, в том числе смешанных, компаний. Государство использует инфляцию в своих целях путем проведения политики так называемой «управляемой ползучей инфляции» (2–4 % годового роста цен), получая дополнительный эмиссионный доход для финансирования дефицита бюджета.

Государство может заработать и дополнительный инфляционный доход на косвенных налогах, базой для расчета которых является реализация продукции по рыночным ценам. Далее, эти налоги включаются в продажные цены, провоцируя инфляцию спроса и инфляцию издержек. Наибольший эффект для государства инфляционный механизм может дать в странах, где налоговая система основана преимущественно на косвенных налогах. Здесь возникают большие

возможности получать не только плановый, но и сверхплановый (нередко, бесконтрольный для общества) инфляционный доход.

Например, в законе о бюджете РФ на 2017 г. (тоже самое на 2018 г.) была запланирована инфляция (по росту цен) в размере 4 %, фактически она составила 2,8 %. Этот уровень инфляции достигнут за счет недоматезации экономики страны (который составляет всего 40 % ВВП, а у развитых стран более двух ВВП), что привело к низкому уровню поддержки инновационных отечественных предприятий за счет бюджета правительством Российской Федерации и сдерживанию экономического роста.

«Ползучая» инфляция – это неизбежность, плата современного общества за отказ от денежного золотого стандарта и нарушение объективных законов товарно-денежного хозяйства. В большей степени от инфляции теряют в реальных доходах домашние хозяйства как самостоятельный, но самый экономически незащищенный субъект финансовых отношений, а также малый и средний бизнес. Поэтому борьба с инфляцией является важнейшим элементом государственной финансовой политики.

Однако, следует помнить, что **на разных этапах развития инфляционных процессов влияние инфляции на экономику происходит по-разному.** Если темпы обесценения денежных знаков отстают от темпов роста массы денег в обращении, то увеличивается покупательный спрос на товары, растут производство, товарооборот и потребление, доходы в экономике, налоговые доходы, сбережения и накопления. На этом этапе работает стимулирующий инфляционный эффект, поскольку дополнительная денежная масса поглощается (полностью или частично) сферой обращения и финансовым рынком, удовлетворяя потребности экономики в платежных средствах. Задача правительства не допустить (или хотя бы смягчить) переход инфляции во вторую стадию, когда темпы роста денежной массы начинают отставать от темпов обесценения денежных знаков. Наступает дестимулирующий этап развития инфляционного процесса: расширять производство и товарооборот становится невыгодно, начинается «бегство от денег» путем превращения накоплений в материальные блага, снижается спрос на покупательные и платежные средства, дезорганизуется финансовый рынок, вследствие сокращения предложения товаров растут цены и происходит ещё большее обесценение денежных знаков²⁰.

Роль финансов в экономической системе общества проявляется также как результат практического использования функциональных возможностей (функций) данной категории.

Финансовое «здоровье» экономики в целом и ее субъектов (организаций, государства и домашних хозяйств) напрямую зависит от степени реализации потенциальных возможностей категории финансов обеспечивать субъектов в полном объеме доходными источниками, получать должный результат от произведенных расходов и контрольных действий. Оценка роли финансов может быть результативной (позитивной) или нерезультативной (негативной).

²⁰ Финансы, денежное обращение и кредит : учебник / М.В. Романовский и др. ; под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М. : Юрайт-М, 2001. С. 23.

В целом роль финансов будет результативной (позитивной), если на практике использованы все функциональные возможности категории финансов на основе обеспечения финансового равновесия экономики и ее субъектов, т.е. сбалансированности всех функций финансов: образования публичных и частного-зайственных доходов, использования этих доходов и контрольной функции. Финансовое равновесие предполагает, в первую очередь, доходно-расходную сбалансированность экономики в целом и ее субъектов, поддерживаемую контрольно-регулирующими действиями и мерами. Оценка роли финансов может быть нерезультативной (негативной), если их система оказывается не в состоянии обеспечить экономику и ее субъектов необходимыми доходными источниками, если расходование средств осуществляется неэффективно (не давая должной отдачи), а управляющая и контролирующая системы не в состоянии обеспечить доходно-расходную сбалансированность, необходимые темпы роста, рентабельность и эффективность рыночной экономики, развитие социальной сферы.

Для оценки роли финансов могут быть использованы различные макроэкономические, отраслевые и субъектные показатели, характеризующие объемы и темпы экономического и социального роста, структуру ВВП, его элементов и аналогичных показателей в разрезе отраслей и организаций, обеспеченность доходами, эффективность расходов (текущих и капитальных), финансовое состояние и платежеспособность и др. Если по результатам оценки будут выявлены негативные моменты, то органы публичной власти и менеджмент организаций должны внести соответствующие коррективы в свои концепции (или отдельные элементы) государственной (муниципальной) и корпоративной финансовой политики.

Роль финансов в ее многогранном проявлении находит отражение в Системе национальных счетов, рекомендованных ООН. Счет валового выпуска (ВВ) характеризует участие финансов в производстве общественного продукта, в результате которого происходит выделение из состава ВВ прошлой стоимости или промежуточного потребления (ПП) в виде материальных затрат и нематериальных услуг и валовой добавленной (новой) стоимости (ВДС). Оценка последней по рыночным ценам или разница между ВВ и ПП дает значение валового внутреннего продукта (ВВП), валовую часть которого составляет амортизация. Под воздействием финансов в результате первичного распределения ВВП распадается на первичные доходы экономики: амортизацию, валовую прибыль, доходы от собственности и другие смешанные доходы, оплату труда, чистые (без дотаций) налоги производство и импорт (косвенные налоги), валовые накопления и чистый экспорт, составляя сумму потребленного ВВП²¹. Дальнейшее свое участие финансы проявляют при формировании и распределении чистого внутреннего (национального) продукта (ЧВП), который представляет собой сумму названных выше первичных доходов без амортизации (ВВП – А), а также при формировании и распределении национального дохода (НД) и личного дохода (ЛД).

²¹ В большинстве других (кроме России) стран используется показатель (счет) валового национального продукта (ВНП), не учитывающий сальдо экспортно-импортных операций.

В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации сказано: «Сохранение действующей конструкции макроэкономической политики будет благоприятствовать дальнейшему снижению зависимости внутренних экономических условий от колебаний цен на нефть и снижению равновесного уровня реальных процентных ставок в экономике. В результате прогнозируется относительно стабильный реальный эффективный валютный курс рубля.

При отсутствии новых значимых внешнеэкономических шоков темпы роста экономики ускорятся, а в последующие годы постепенно выйдут к уровню 3,2 % к 2022 г. Выходу российской экономики на траекторию более высоких темпов роста будет способствовать реализация национальных проектов и других мероприятий по достижению национальных целей развития (план действий по повышению уровня инвестиционной активности и др.)»²². В табл. 1.1 представлены основные параметры базового и целевого прогноза социально-экономического развития РФ.

Для реализации целевого сценария развития экономики необходимо осуществить структурные изменения государственной политики:

1. Улучшение инвестиционного климата, а также рост доверия населения и бизнеса к правоохранительной и судебной системам будут способствовать росту инвестиций (5,8 % в 2020 г.) и быстрому восстановлению объемов товарного экспорта (6,1 %) в реальном выражении в 2020 г.

Таблица 1.1

Основные параметры базового и целевого прогноза
социально-экономического развития России

Показатель	2019	2020	2021	2022
<i>Цена на нефть марки «Юралс», долл./барр.</i>				
базовый	62,2	57,0	56,0	55,0
целевой	62,2	57,0	56,0	55,0
<i>Курс рубля к доллару США среднегодовой</i>				
базовый	65,4	65,7	66,1	66,5
целевой	65,4	65,1	65,4	65,9
<i>ВВП, трлн р.</i>				
базовый	108,4	112,9	120,4	128,5
целевой	108,0	114,2	122,0	130,2

²² Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020-2022.pdf. С. 23.

Показатель	2019	2020	2021	2022
<i>Темп роста ВВП, % г/г</i>				
базовый	1,3	1,7	3,1	3,2
целевой	1,3	2,0	3,1	3,2
<i>Инвестиции в основной капитал, % г/г</i>				
базовый	2,0	5,0	6,5	5,8
целевой	2,0	5,8	6,5	5,8
<i>Реальные располагаемые денежные доходы населения, % г/г</i>				
базовый	0,1	1,5	2,2	2,3
целевой	0,1	1,5	2,2	2,3
<i>ИПЦ, на конец года</i>				
базовый	3,8	3,0	4,0	4,0
целевой	3,8	4,0	4,0	4,0
<i>Экспорт товаров, млрд долл.</i>				
базовый	406,8	405,7	426,2	447,7
целевой	406,8	424,7	441,2	458,9
<i>Импорт товаров, млрд долл.</i>				
базовый	247,7	259,2	276,0	296,0
целевой	247,7	260,7	278,2	299,1

2. Ускоренное технологическое развитие приведет к значимому повышению производительности труда в ряде отраслей (2,0 % в 2020 г.) и эффективному распределению занятости внутри экономики, что обеспечит рост заработных плат на уровне 2,5 % в 2020 г. и повышение других компонентов доходов населения (в первую очередь, доходов от предпринимательской деятельности).

В этих условиях темп роста ВВП прогнозируется на уровне 2 % в 2020 г. В 2021–2024 гг. прогнозируется сближение параметров базового и целевого сценариев.

2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ

2.1. Сущность и функции бюджета государства

Государственный бюджет (под ним мы понимаем бюджетную систему страны: федеральный бюджет; бюджеты субъектов федерации – региональные бюджеты; местные бюджеты; бюджеты государственных внебюджетных фондов) является центральным звеном финансовой системы страны. **Бюджет – главный инструмент проведения социально-экономической политики государственных органов власти**, с помощью которого они оказывают воздействие на весь процесс создания производственного и человеческого капиталов, распределения финансовых и производственных ресурсов как в стране в целом, так и в отдельном регионе и муниципалитете.

Без бюджета невозможно существование государства и в развитых современных государствах роль бюджетной системы возрастает в социально-экономическом развитии и выполнении государственных функций, для чего необходимы финансовые ресурсы. Эти государственные финансовые ресурсы аккумулируются в бюджетной системе (на основе налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений), что соответствует материальному содержанию понятия «бюджет», а в процессе его создания возникают экономические и финансовые отношения, совокупность которых характеризует бюджет с экономической точки зрения.

Бюджет как центральное звено системы общегосударственных финансов, выражает все ее основные качественные признаки.

Он обусловлен существованием основного денежного фонда страны – бюджетной системы (общегосударственных финансов) и является составной частью экономического базиса общества. По экономической сущности государственный бюджет является категорией экономических и финансовых отношений, возникающих у государства (муниципалитетов) с экономическими субъектами воспроизводства, возникающими в процессе распределения и перераспределения ВВП в связи с образованием и использованием основного бюджетного фонда страны – бюджетной системы, предназначенного для финансирования расходных обязательств (государства и муниципальных образований) и создания общественных благ.

В современной Российской Федерации бюджет является единственным и основным финансовым планом государства, который реализуется путем формирования и исполнения (бюджетов бюджетной системы) на основе 3-хлетнего бюджетного планирования. В странах ЕС применяется семилетнее планирование.

Бюджет отражает размеры финансовых ресурсов необходимых государству для его функционирования (безопасности, создания необходимых публичных услуг), и соответственно определяет тем самым налоговую политику в стране. В макроэкономическом аспекте совокупным публичным услугам государства и муниципальных образований соответствует совокупная плата общества за полученные блага в денежной налоговой и неналоговой

форме. При этом налоговые и неналоговые доходы бюджетной системы выступают как цена общественных благ (совокупных услуг государства).

Федеральный бюджет, государственные внебюджетные фонды (ПФР, ФОМС, ФСС) и бюджеты субъектов федерации являются государственными, и выступают в форме законов, а бюджеты муниципалитетов – в форме решений органов местного самоуправления.

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

Федеральный закон о бюджете служит достижению целевых макроэкономических показателей по стране в целом, а законы субъектов федерации – по соответствующему региону, на основе долгосрочной экономической стратегии, в которой предусмотрено финансирование среднесрочных и долгосрочных программ социально-экономического развития государства. В этой связи необходимо отметить что, начиная с 2004 г. расходы бюджетов бюджетной системы, в основном, направляются на финансирование, разработанных и утвержденных среднесрочных и долгосрочных программ.

После принятия президентом Российской Федерации В.В. Путиным указа «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» № 204 от 07.05.2018 г. в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека применен новый проектно-программный подход управления финансовыми ресурсами бюджетной системы на основе национальных проектов и государственных программ, направленных на достижение не только краткосрочных целей и показателей социально-экономического развития, но и долгосрочных задач экономической политики и выполнения функций государства.

Задачей бюджетов бюджетной системы является обеспечение государственными органами власти своих обязательств перед получателями бюджетных средств при минимизации изъятий в бюджеты из средств личных доходов граждан и финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов. Как экономическая категория бюджетная система имеет свои отличительные признаки:

- денежно-финансовая форма отношений между субъектами и объектами;
- ограниченность сферы денежно-финансовых отношений рамками законодательного регламентирования бюджетного процесса;
- участниками бюджетных отношений являются: с одной стороны, государство (федеральный центр и субъекты РФ) и местное самоуправление; с другой стороны, предприятия, учреждения и население;
- безвозмездность движения стоимости в виде, законодательно установленного, взимания налогов и сборов;

Экономическая сущность бюджетов бюджетной системы проявляется посредством их функций.

Бюджеты бюджетной системы выполняют следующие функции:

- 1) перераспределительную;**
- 2) регулируемую;**
- 3) социальную;**
- 4) контрольную.**

Перераспределительная функция осуществляет перераспределении национального дохода и валового внутреннего продукта (ВВП) Российской Федерации. При этом бюджетная система государства является основным орудием перераспределения вновь созданной добавленной стоимости. Через бюджетную систему нашей страны перераспределяется 35–36 % ВВП, в процессе: образования доходов бюджетов и использования бюджетных финансовых ресурсов соответствующих бюджетов (осуществление расходов).

Каждый бюджет бюджетной системы (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты, Пенсионный фонд России, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования) является бюджетным денежным фондом. Образование доходов соответствующего бюджетного фонда осуществляется с помощью доходов, включающих налоговые и неналоговые доходы (социальные платежи в государственные внебюджетные фонды). При этом перераспределительная функция позволяет государственным и муниципальным органам власти аккумулировать финансовые ресурсы части ВВП и направлять их на финансирование общественных потребностей государства, муниципалитетов и населения.

Объемы финансовых ресурсов бюджетных потоков, поступающие в бюджетную систему Российской Федерации в 2019 г., составили более 39,8 трлн р. в год (35,8 % ВВП), или около 20 тыс. р. в месяц в расчете на каждого гражданина РФ по данным 2016 г. (табл. 2.1).

Фактически за эти средства общество «приобретает» у государства или местного самоуправления общественные (государственные и муниципальные) услуги – образование, здравоохранение, социальное обеспечение, регулирование экономики, гарантии личной и общественной безопасности, обеспечение правопорядка, защиту внешнеполитических интересов, гражданских прав и свобод и все то, что не может быть предоставлено государством. Достижение конкретных целей и результатов деятельности органов публичной власти составляет смысл управления бюджетными финансовыми отношениями.

Регулирующая функция заключается в государственном регулировании (стимулировании) социально-экономического развития и экономического роста. Регулирует соблюдение макроэкономических пропорций в экономике страны, объемов бюджетного инвестирования его отдельных отраслей, социальной сферы, экономики субъектов федерации и муниципальных образований, организаций различных форм собственности, а при необходимости деятельность отдельных хозяйствующих субъектов.

Таблица 2.1

Основные показатели бюджетной системы РФ за 2012–2016 гг.*

№ п.п.	Показатель	Годы				
		2012	2013	2014	2015	2016
1.	Цена на нефть «Юралс», долл. США / барр.	110,5	107,9	97,6	51,2	41,7
2.	Курс долл. США, р.	31,1	31,8	38,4	60,7	66,9
3.	Доходы федерального бюджета:					
	– трлн р.	12,9	13,0	14,5	13,7	13,5
	– % к ВВП	19,2	18,3	18,3	16,4	15,7
4.	Нефтегазовые доходы:					
	– трлн р.	6,45	6,53	7,43	5,86	4,84
	– % к ВВП	9,6	9,1	8,9	9,4	10,0
	– % к предыдущему году	118,0	103,5	111,2	105,3	105,1
5.	Инфляция, %	6,6	6,5	11,4	12,9	5,4
6.	Расходы федерального бюджета:					
	– трлн р.	13,44	14,42	15,55	16,81	17,99
	– % к ВВП	19,3	18,8	18,7	18,8	19,1
	– % к предыдущему году	118,0	103,5	111,2	105,3	105,1
7.	Дефицит (–), профицит (+):					
	– млрд р.	–39,4	–323,0	–334,7	–1961,0	–2959,0
	– % к ВВП	–0,1	–0,5	–0,4	–2,4	–3,4
8.	Нефтегазовый дефицит:					
	– млрд р.	–6492,6	–6857,0	–7768,5	–7823,7	–7800,3
	– % к ВВП	–9,7	–9,7	–9,8	–9,4	–9,1
9.	Совокупные расходы бюджета бюджетной системы РФ на душу населения, р. в месяц	13 438	14 424	15 554	16 813	17 987
10.	ВВП, трлн р.	66,9	71,0	79,2	82,2	85,9

* Источник: Росстат РФ.

Социальная функция предполагает обеспечение финансовыми ресурсами социальных бюджетных обязательств государственных органов власти (включая муниципальные образования). В соответствии с Конституцией Российской Федерация наша страна является социальным государством, в котором охраняется труд и здоровье людей, устанавливается минимальный размер оплаты труда, гарантируется бесплатное среднее образование и программные виды медицинских услуг, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, охрана общественного порядка и частной жизни граждан, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные социальные гарантии.

В этой связи конституционные обязательства государства требуют соответствующих финансовых ресурсов на социальную политику, которые предоставляются из бюджетной системы.

Приоритетные вопросы социальной политики до 2025 г. определены в указе президента Российской Федерации В.В. Путина «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до

2024 года» № 204 от 07.05.2018 г. Этими вопросами являются: активная демографическая политика, борьба с бедностью, поддержка наименее защищенных слоев населения (пенсионеров, инвалидов, студентов, малообеспеченных семей), создание условий для расширения жилищного строительства, а также улучшение функционирования учреждений здравоохранения, образования и культуры.

Контрольная функция бюджета действует одновременно с другими функциями и предполагает возможность и обязательность контроля за формированием и эффективным использованием бюджетных финансовых ресурсов.

Движение потоков бюджетных финансовых ресурсов (поступление и эффективное целевое расходование) составляет основу контрольной функции бюджетов бюджетной системы и бюджетного менеджмента.

2.2. Бюджетное законодательство и бюджетные правоотношения в РФ

2.2.1. Бюджетное законодательство

Бюджетное законодательство является составной частью финансового законодательства РФ и представляет собой совокупность законов и нормативно-правовых актов (НПА), устанавливающих архитектуру бюджетного устройства на государственном уровне (соответственно федерального центра и субъектов федерации), а также местного самоуправления, регламентирующих и регулирующих финансовые правоотношения формирования и распределения бюджетных финансовых ресурсов между бюджетами государственного и муниципального уровней, осуществления внешнего и внутреннего финансового контроля, формирования и использования государственных внебюджетных фондов и ответственность за нарушение бюджетного законодательства. Основы бюджетного законодательства включают: нормы конституционного, административного и гражданского права; законодательство Российской Федерации; НПА различного уровня (федерального, регионального и муниципального). Структура и иерархия бюджетного законодательства РФ представлены в табл. 2.2.

Основой современного российского бюджетного законодательства является БК 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 РФ²³.

²³ Ермакова Е.А., Попов М.В. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. Саратов, 2013.

Таблица 2.2

Структура и иерархия бюджетного законодательства РФ

Вид закона (НПА) и проявление его действия	Уровни бюджетной системы		
	Государственный		Местный
	Федеральный	Субъектов федерации	Муниципальных образований
Конституция РФ*	+	+	+
Бюджетный кодекс РФ (БК РФ)	+	+	+
Федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий год	+	+	+
Федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на соответствующий год	+	+	+
Законы субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ на соответствующий год	+	+	+
Законы субъектов РФ о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов на соответствующий год	+	+	+
Муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований**	–	–	+
Иные федеральные законы, регулирующие бюджетные правоотношения	+	+	+
Иные законы субъектов РФ, регулирующие бюджетные правоотношения (законы о бюджетном процессе в регионе, о межбюджетных отношениях, о среднесрочных финансовых планах и др.)	–	+	+
Нормативные правовые акты (как правило, решения) представительных органов местного самоуправления	–	–	+
Иные нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления, регулирующих бюджетные правоотношения: устав муниципального образования; положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании, порядок предоставления межбюджетных трансфертов из местного бюджета и др.	–	–	+

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

** Федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований не могут противоречить Б К РФ.

2.2.2. Бюджетные отношения и правоотношения

Как экономическая и финансовая категория, **бюджетные отношения** являются составной частью финансовых отношений. Специфика бюджетных отношений как части финансовых отношений состоит в том, что они, во-первых, воз-

никают в процессе (преимущественно) первичного распределения и перераспределения стоимости созданного валового внутреннего продукта страны. При этом одной из обязательных сторон выступает государство, которое регламентирует процессы формирования и использования денежных средств бюджетов бюджетной системы с целью выполнения государством своих функций и соответственно удовлетворения разнообразных общественных потребностей.

Систему бюджетных отношений можно подразделить на две укрупненные группы денежных отношений (табл. 2.3).

В соответствии с БК РФ к **бюджетным правоотношениям** относятся: «отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга; отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности»²⁴.

Бюджетный кодекс не дает общей характеристики бюджетных правоотношений. Он ограничивается перечислением основных их видов. Они подразделяются на три группы: (1) отношения, возникающие в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов; (2) отношения, возникающие в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней (бюджетный процесс), и (3) отношения, связанные с определением правового статуса участников бюджетного процесса и их ответственности за нарушение бюджетного законодательства. При этом в составе первой группы особо выделяются отношения, возникающие в связи с государственным и муниципальным долгом.

Таким образом, Бюджетный кодекс регулирует лишь отношения между различными государственными и муниципальными органами, возникающие в связи с формированием и исполнением бюджетов всех уровней, и не устанавливает непосредственно каких-либо прав и обязанностей для организаций и граждан, т.е. для юридических и физических лиц.

Таблица 2.3

Укрупненные группы денежных бюджетных отношений

Группа 1 – между органами государственной и муниципальной власти и соответствующими экономическими субъектами:	Группа 2 – межбюджетные отношения органов власти различных уровней возникают по поводу:
частными организациями по поводу изъятия в бюджеты налоговых и неналоговых платежей, а также расходов отдельных организа-	разграничения (распределения на постоянной или долговременной основе) доходов и расходов между звеньями бюджетной

²⁴ Источник: <http://budkod.ru/chast-1/glava-1/st-1-bk-rf>.

Группа 1 – между органами государственной и муниципальной власти и соответствующими экономическими субъектами:	Группа 2 – межбюджетные отношения органов власти различных уровней возникают по поводу:
ций, получивших государственный (муниципальный) заказ или выполняющие финансирование их государственные программы	системы, с учетом принципа единого подхода
государственными (муниципальными) организациями по поводу взимания установленных налоговых и неналоговых платежей в бюджеты различных уровней и финансирования при недостаточности собственных средств, текущих расходов в части покрытия убытков от основной деятельности или затрат на производственное развитие	перераспределения налогов и доходных источников между бюджетами различных уровней и выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов федерации, а также нижестоящих территорий с вышестоящими органами власти (отношения бюджетного федерализма и межбюджетного регулирования)
бюджетными учреждениями и организациями, финансируемыми из бюджета по смете затрат и уплачивающими в бюджет установленные для них законом налоги	стимулирования бюджетов субъектов федерации, а субъектами федерации бюджетов муниципальных образований при выполнении ими принятых обязательств по дополнительному получению налоговых и неналоговых доходов и оптимизации бюджетных расходов
населением по поводу уплаты в бюджет установленных налогов и сборов, а также адресного финансирования для некоторых социальных групп расходов	контроля эффективности использования бюджетных финансовых ресурсов (дотаций, субсидий, субвенций), выделяемых субъектам федерации и нижестоящим территориям
внебюджетными фондами по поводу пополнения этих фондов в недостающей части собственных доходов и других форм перераспределения общегосударственных финансовых Ресурсов	предоставления бюджетных кредитов (бюджетами соответствующих уровней)

Организации и физические лица могут участвовать в формировании бюджетов различных уровней в качестве налогоплательщиков и плательщиков сборов. В установленных законом случаях они могут быть получателями бюджетных средств. Но возникающие при этом правоотношения являются не бюджетными, а налоговыми, трудовыми и т.д. и, следовательно, регулируются не бюджетным, а налоговым, трудовым, социальным и др. законодательством. Среди отношений, регулируемых Бюджетным кодексом Российской Федерации, можно выделить отношения в области бюджета: а) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, между последними и органами местного самоуправления; б) между Правительством РФ и Государственной Думой; в) между палатами Федерального Собрания РФ – Государственной Думы и Советом Федерации; г) между Федеральным Собранием и Президентом Российской Федерации; д) между органами исполнительной власти, осуществляющими исполнение бюджетов всех уровней и обеспечивающими контроль за их исполнением. **Бюджетные правоотношения** – это регулируемые НПА финансового и бюджетного права общественные отношения, участники которых выступают носителями юридических

прав и обязанностей, реализующими содержащиеся в этих нормах указания по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов бюджетов бюджетной системы.

Бюджетные правоотношения являются публичными и носят непрерывный, повторяющийся характер (с 2008 г. реализуется переход на всех уровнях бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, формированию бюджетов на трехлетний период), ежегодно возобновляются стадии составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, а также составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета; устанавливают правовой статус участников бюджетного процесса, а также правовые основы и условия привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Федеративное устройство нашего государства дает основание разграничить бюджетные правоотношения на вертикальные и горизонтальные. Вертикальные опосредуют связи между федеральным центром (Федерацией) в целом, ее субъектами и муниципальными образованиями. Горизонтальные бюджетные правоотношения отражают связи между равноправными по юридическому статусу: 1) субъектами федерации относительно друг друга; 2) муниципальными образованиями.

По количественному составу участников бюджетные отношения являются двухсторонними и многосторонними. Структуру бюджетного правоотношения составляют три элемента: 1) субъект; 2) содержание правоотношения; 3) объект правоотношения. Субъекты бюджетного правоотношения – это его участники, имеющие субъективные права и юридические обязанности. Содержание бюджетных правоотношений составляют субъективные права и юридические обязанности указанных субъектов. Объектом бюджетных правоотношений является то, по поводу чего и ради чего субъекты правовых отношений в бюджетной сфере вступают в финансово-правовую связь. Объектом бюджетных правоотношений выступают разнообразные материальные блага (денежные средства бюджетов, а также нематериальные блага).

3. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Бюджетное устройство и бюджетная система

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 табл. 3.1 показана структура государственного сектора РФ.

Таблица 3.1

Структура государственного сектора РФ

Государственный сектор экономики		
Сектор государственного управления	Государственные корпорации (организации)	
Центральное правительство	Финансовые государственные корпорации	Нефинансовые государственные корпорации
Региональные органы управления	Денежно-кредитные государственные корпорации (включая Центробанк)	
Органы местного самоуправления	Финансовые государственные корпорации (кроме денежно-кредитных)	

В соответствии с федеративным устройством государственная власть в России представлена двумя уровнями: федеральным и уровнем субъектов РФ. На муниципальном уровне действует местное самоуправление (местные (первичные государственные) органы власти).

Поскольку Россия является федеративным государством, то бюджетная система РФ имеет многоуровневую структуру. В нашем государстве существует несколько уровней публичной власти (публично-правовых образований): 1) федеральный; 2) региональный; 3) местный (причем двухуровневый: 1. городские округа и муниципальные районы; 2. городские поселения и сельские поселения), каждый 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.

Публично-правовыми образованиями являются Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования, которые связаны между собой отношениями субординации и координации, основанными на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Федеральные органы власти формируют и исполняют федеральный бюджет, из которого финансируются общегосударственные программы. Каждый регион (субъект РФ) принимает и исполняет свой собственный бюджет для того, чтобы обеспечить выполнение государственных функций на своей территории. Кроме федерального и регионального уровней власти, на всей территории Российской

Федерации в муниципальных образованиях осуществляется местное самоуправление. Муниципальными образованиями в Российской Федерации считаются муниципальные районы (несколько поселений, объединенных общей территорией), городские округа (город, не входящий в состав муниципального района), городские и сельские поселения (так называемый второй уровень местного самоуправления), а также внутригородские территории городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга). Муниципальные образования имеют свои бюджеты, предназначенные для выполнения задач местного самоуправления.

Бюджетная система Российской Федерации – это 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). На рис. 3.1 показана схема бюджетной системы РФ. 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.



Рис. 3.1. Бюджетная система 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 внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, Севастополя; бюджеты городских поселений и сельских поселений.

Федеральный бюджет разрабатывается и утверждается в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления.

Бюджет субъекта РФ 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 отдельно 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 отдельно 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 поселений 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, Фонд социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского страхования), 85 – бюджетов субъектов Российской Федерации (в том числе бюджет Иркутской области), и около 24 тыс. местных бюджетов второго уровня – городских округов и муниципальных районов.

3.2. Принципы построения бюджетной системы России

Понятие «принцип» (principium) буквально означает «основа».

В настоящее время действует 13 принципов построения бюджетной системы (табл. 3.2).

Таблица 3.2

Принципы построения бюджетной системы РФ

Название принципа	Содержание принципа
1) единства бюджетной системы РФ (ст. 29 БК РФ)	<p>Означает единство:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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. <p>Бюджетная система, безусловно, должна быть единой с точки зрения выполнения общепризнанных и нормативно установленных принципов и правил. Но управление бюджетными средствами должно быть децентрализовано, т.е. осуществляться самостоятельными и в определенной степени конкурирующими друг с другом администраторами бюджетных средств разных типов (органами власти, министерствами, учреждениями), вынужденными постоянно доказывать, что именно они обеспечивают наиболее прозрачное и эффективное использование средств налогоплательщиков для оказания общественных услуг</p>

Название принципа	Содержание принципа
<p>2) разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ (ст. 30 Б К РФ)</p>	<p>Означает:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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. <p>Органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридических и физических лиц не предусмотренные законодательством РФ финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий</p>
<p>3) самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ)</p>	<p>Означает:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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; – 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;

Название принципа	Содержание принципа
	<p>– недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов</p>
<p>4) равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований (ст. 31.1 БК РФ)</p>	<p>Означает:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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. <p>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</p>
<p>5) полноты отражения доходов, расходов и источников Финансирования дефицитов бюджетов (ст. 32 БК РФ)</p>	<p>Означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах</p>
<p>6) сбалансированности бюджета (ст. 33 БК РФ)</p>	<p>Означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита.</p> <p>Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.</p> <p>В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за последние годы реализован ряд мер, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> законодательно закреплена новая конструкция «бюджетных правил», направленная на обеспечение большей стабильности и предсказуемости экономических и финансовых условий, снижение их зависимости от внешних факторов, формирование основы для повышения инвестиционной активности и увеличения потенциальных темпов роста валового внутреннего продукта; сформирована необходимая нормативная база для осуществления долгосрочного бюджетного планирования в форме бюджетных прогнозов соответствующих публично-правовых образований на долгосрочный период (далее – бюджетный прогноз), определяющих основные приоритеты бюджетной политики и содержащих показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их реализации. <p>С завершением адаптационного периода на первый план повестки государственной экономической политики выходит цель по обеспечению сбалансированного развития страны и расширению потенциала отечественной экономики в непростых условиях повышенной подвижности внешней и внутренней конъюнктуры. Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является</p>

Название принципа	Содержание принципа
	<p>важнейшей предпосылкой для сохранения макроэкономической стабильности, которая, в свою очередь, создает базовые условия для обеспечения устойчивого инклюзивного экономического роста, реализации стратегических задач, роста благосостояния населения.</p> <p>Соблюдение баланса между обеспечением долговой устойчивости, долгосрочной сбалансированности бюджетной системы, с одной стороны, и устойчивым социально-экономическим развитием, с другой стороны, требует, чтобы формирование основных бюджетных характеристик и в целом бюджетной политики происходило исключительно на основе новой конструкции «бюджетных правил». Строгое соблюдение количественных ограничений на бюджетные параметры является важнейшим средством снижения связанных с бюджетной политикой рисков для макроэкономической и финансовой стабильности.</p> <p>В рамках дальнейшей работы по обеспечению долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются следующие меры:</p> <p>во-первых, распространение практики применения «бюджетных правил» на субъекты Российской Федерации, доходная составляющая бюджета которых зависит от конъюнктурных доходов, что позволит таким регионам нивелировать влияние флуктуации цен на мировых рынках (как краткосрочных, так и долгосрочных сырьевых суперциклов) на их внутренние макроэкономические условия;</p> <p>во-вторых, внедрение усовершенствованной системы оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с предъявлением к ним требований различной степени жесткости в зависимости от отнесения к конкретной группе риска.</p> <p>Система ранжирования регионов по группам риска позволит заранее отслеживать наметившееся ухудшение долговой ситуации регионов, своевременно переводить их в группу заемщиков с более низкой долговой устойчивостью и применять к ним соответствующие данной группе следующие ограничения и требования: согласование с Министерством финансов Российской Федерации программы заимствований и гарантий;</p> <p>представление в Министерство финансов Российской Федерации основных направлений долговой политики;</p> <p>осуществление рыночных заимствований только для рефинансирования существующего долга (для регионов с низким уровнем долговой устойчивости);</p> <p>утверждение и реализация плана восстановления платежеспособности (для регионов с низким уровнем долговой устойчивости).</p> <p>Данные меры будут направлены на оказание поддержки регионам в своевременном решении долговых проблем, не дожидаясь достижения критической отметки;</p> <p>в-третьих, развитие нормативного и методического регулирования вопросов содержания бюджетного прогноза и процедур его разработки, а также активизация практической работы по его формированию на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.</p>

Название принципа	Содержание принципа
	<p>В текущих условиях актуальность долгосрочных ориентиров государственной экономической политики, включая вариативность ее проведения в зависимости от реализации тех или иных сценариев внешних и внутренних условий, приобретает особое значение для экономических агентов, помогая им сформировать собственные средне- и долгосрочные стратегии поведения.</p> <p>Ключевой целью разработки бюджетного прогноза должна быть оценка на вариативной основе наиболее вероятных тенденций состояния бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, позволяющая путем выработки и реализации соответствующих решений в сфере налоговой, бюджетной и долговой политики обеспечить стабильные макроэкономические условия и достижение стратегических целей социально-экономического развития страны.</p> <p>Бюджетный прогноз должен стать действенным инструментом проведения более эффективной бюджетной политики, направленным на решение следующих задач:</p> <ul style="list-style-type: none"> обеспечение предсказуемости параметров бюджетной системы, макроэкономических и иных показателей, в том числе базовых принципов и условий реализации налоговой, бюджетной и долговой политики; профилактика бюджетных рисков для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе посредством заблаговременного обнаружения и принятия мер по минимизации негативных последствий реализации соответствующих рисков; оценка потенциальных объемов долгосрочных параметров финансового (бюджетного) обеспечения отдельных направлений социально-экономической политики, включая финансовые показатели государственных (муниципальных) программ. <p>При этом неотъемлемым условием практической работы по подготовке проекта бюджетного прогноза и его утверждению является наличие прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, определяющего ключевые для оценки бюджетных параметров показатели</p>
<p>7) результативности и эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ)</p>	<p>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.</p> <p>Счетной палатой РФ в 2009 г. утвержден стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» с целью определения эффективности расходов государственных средств. Согласно этому стандарту, эффективность использования государственных средств характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, которое включает определение экономичности, продуктивности и результативности использования государственных</p>

Название принципа	Содержание принципа
	<p>средств. В результате при проверке эффективности использования бюджетных средств устанавливается, насколько экономично, продуктивно и результативно использованы средства на достижение запланированных целей, решение поставленных перед ними задач, выполнение возложенных функций. При этом экономичность выражает наилучшее соотношение между ресурсами и результатами их использования, продуктивность характеризует рациональность использования ресурсов, а результативность показывает степень достижения намеченных целей или решения поставленных задач.</p> <p>Использование бюджетных средств является экономичным, если проверяемый объект достиг заданных результатов с применением их наименьшего объема (абсолютная экономия) или более высоких результатов с использованием заданного объема государственных средств (относительная экономия).</p> <p>Продуктивность использования бюджетных средств определяется соотношением между объемом произведенной продукции (оказанных услуг, других результатов деятельности объекта проверки) и затраченными на получение этих результатов материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами. Использование государственных средств объектом проверки может быть оценено как продуктивное в том случае, когда затраты ресурсов на единицу произведенной продукции и оказанной услуги или объем произведенной продукции и оказанной услуги на единицу затрат будут равны или меньше соответствующих запланированных показателей. Для оценки продуктивности использования бюджетных средств должны применяться плановые и фактические результаты деятельности объекта проверки, выраженные в соответствующих количественных показателях, а также нормативы бюджетных расходов на оказание государственных услуг, определяющие планируемые уровни затрат различных видов ресурсов. Результативность характеризуется степенью достижения запланированных результатов использования государственных средств или деятельности объектов аудита эффективности и включает в себя определение экономической результативности и социально-экономического эффекта. Экономическая результативность определяется путем сравнения достигнутых и запланированных экономических результатов использования государственных средств или деятельности объектов, которые выступают в виде продуктов деятельности (объемы произведенной продукции и оказанных услуг, количество людей, получивших услуги). Социально-экономический эффект использования государственных средств определяется на основе анализа степени достижения установленных социально-экономических целей и решения поставленных задач, на которые были использованы государственные средства. Социально-экономический эффект показывает, как экономические результаты использования государственных средств или деятельности проверяемых объектов оказали влияние на удовлетворение потребностей экономики, общества, какой-либо части населения или определенной группы людей.</p>

Название принципа	Содержание принципа
8) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (ст. 35 БК РФ)	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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
9) прозрачности (открытости) (ст. 36 БК РФ)	<p>Означает:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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);

Название принципа	Содержание принципа
	<p>– 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).</p> <p>Открытость бюджета – один из главных приоритетов бюджетной политики, поскольку:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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. <p>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.</p> <p>В состав основных международных документов в сфере прозрачности (открытости) входят:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <p>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.</p> <p>В 2007 г. в Калифорнии, США, Международная рабочая группа по открытому правительству разработала 8 принципов открытых данных правительства.</p>

Название принципа	Содержание принципа
	<p>1. Полнота. Открытыми должны быть все государственные данные (за исключением данных, которые подпадают под ограничения доступа, определенные законом).</p> <p>2. Первичность. Публикуются первичные данные, возможно, с детализацией первичных данных, но никак не объединенные или преобразованные.</p> <p>3. Актуальность. Данные публикуются так быстро, насколько это необходимо для сохранения их актуальности.</p> <p>4. Доступность. Данные должны быть доступны для широкой аудитории.</p> <p>5. Машиночитаемость. Данные должны быть представлены в электронном структурированном виде, чтобы подлежать автоматизированной обработке.</p> <p>6. Отсутствие разграничения доступа. Данные доступны для всех, без идентификации и регистрации.</p> <p>7. Данные в открытых форматах. Данные публикуются в открытых форматах, для чтения которых не требуется исключительных средств.</p> <p>8. Без лицензий. Данные не подлежат положениям авторского права, товарных знаков, патентов и торговых секретов.</p> <p>Разумные ограничения на конфиденциальность, безопасность и доступность к данным могут регулироваться законом.</p> <p>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». Инструменты обеспечения прозрачности и публичности бюджета России:</p> <p>– «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;</p>

Название принципа	Содержание принципа
	<p>– 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;</p> <p>– «Открытый бюджет» (http://budget4me.ru) – это портал для осуществления гражданского контроля за эффективностью использования бюджетных средств, он создан Комитетом гражданских инициатив. Портал позволяет ознакомиться и следить за текущей ситуацией в социальной сфере страны. Для этого на портале собрана и представлена информация о расходах бюджетов всех уровней в таких социально значимых областях, как здравоохранение, ЖКХ, образование, транспорт, пенсии и льготы. С помощью портала каждый гражданин сможет направлять в Комитет гражданских инициатив обращения по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг и таким образом контролировать деятельность органов государственной и муниципальной власти.</p> <p>Общественные и парламентские слушания обеспечивают «живую» обратную связь по вопросам проекта бюджета и отчета о его исполнении (участвуют общественные эксперты);</p> <p>– Правовое регулирование обеспечения открытости бюджета (включение отдельного раздела в Государственную программу Правительства о повышении эффективности бюджетных расходов);</p> <p>– Преемственность бюджетной и налоговой политики и последовательность реализации принятых решений должны повысить доверие к созданным институтам и способствовать улучшению инвестиционного климата</p>
10) достоверности бюджета (ст. 37 БК РФ)	Означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета
11) 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
12) подведомственности расходов бюджетов (ст. 38.1 БК РФ)	<p>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.</p> <p>Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств в соответствии со ст. 158 БК РФ.</p> <p>Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.</p>

Название принципа	Содержание принципа
	Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента РФ, Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации, а также в силу создания организации (получателя бюджетных средств) как учреждения главным распорядителем бюджетных средств от имени соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования
13) 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

Поскольку Россия является федеративным государством, то у нее отсутствует единый, утверждаемый законом бюджет государства и, как уже отмечалось, система бюджетов представлена федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований.

В соответствии со ст. 182 Бюджетного кодекса РФ определено, что одновременно с проектом бюджета на очередной год составляется прогноз консолидированного бюджета соответствующего субъекта федерации и соответствующей территории. В этой связи помимо понятия федерального, региональных и местных бюджетов, в бюджетной практике также используется понятие «консолидированный бюджет».

Консолидированный бюджет Российской Федерации – это свод федерального бюджета и бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации: субъектов федерации и муниципальных образований (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами и за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов). На рис. 3.2 показана схема консолидированных бюджетов РФ.

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

Консолидированный бюджет представляет собой свод бюджетных показателей, которые:

- рассчитываются при составлении стратегий и программ социально-экономического развития страны, регионов, городских округов и муниципальных районов;

– применяются в среднесрочном бюджетном планировании, прежде всего, при регулировании межбюджетных отношений в плане выравнивания бюджетной обеспеченности.

Консолидированный бюджет субъекта РФ – это бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

Консолидированный бюджет муниципального района включает: бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав данного муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

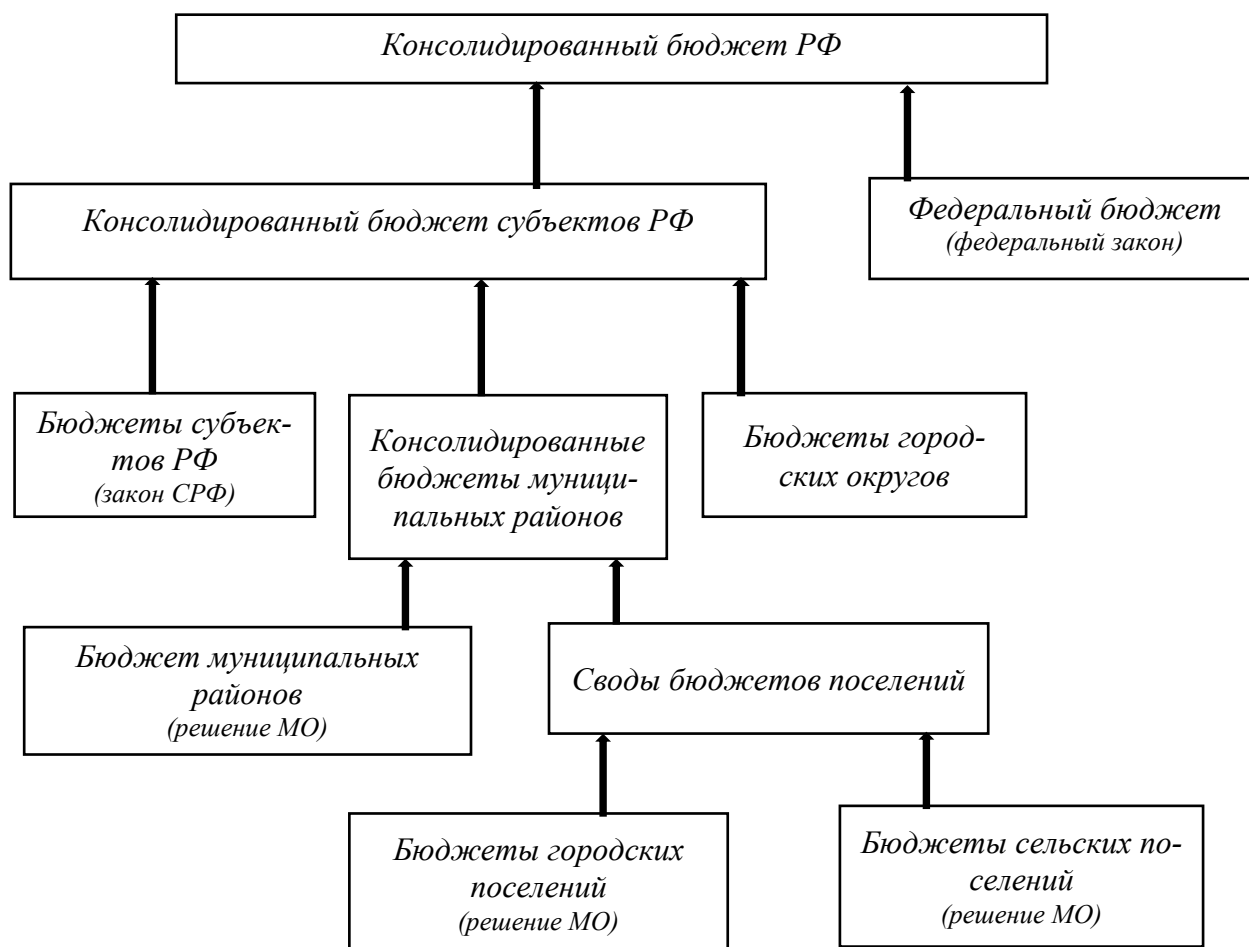


Рис. 3.2. Схема консолидированного бюджета Российской Федерации

Для оценки динамики и структуры изменения распределения ВВП (расчета удельного веса в ВВП финансовых ресурсов бюджетной системы) определяется расширенный бюджет РФ.

Консолидированные бюджеты выполняют информационную функцию: при разработке стратегических документов страны, субъектов федерации и муниципальных образований, а также бюджетов бюджетной системы. При этом анализируется динамика изменений основных показателей: доходов и

расходов консолидированных бюджетов, делается оценка экономической политики государственной власти и экономического роста страны в целом, регионов и территорий, а также анализируется значимость для государства общественного сектора и степень его воздействия на экономику и уровень жизни населения.

Расширенный бюджет РФ – включает в себя не только бюджетные показатели консолидированного бюджета РФ, но и показатели бюджетов государственных внебюджетных фондов (включая территориальные). Таким образом расширенный бюджет показывает суммарно бюджетные финансовые ресурсы (потоки), проходящие через бюджетную систему России. И соответственно определяет удельный вес государственного сектора экономики в ВВП государства.

3.3. Критерии эффективности бюджетной системы

В систему критериев оценки эффективности функционирующей бюджетной системы и проводимой бюджетной политики включаются: 1) прозрачность, 2) устойчивость, 3) подотчетность, 4) автономия, 5) консолидация, 6) преемственность, 7) результативность.

Бюджетная прозрачность (ст. 36 БК РФ)

«Принцип прозрачности (открытости)») обеспечивается:

– обязательностью опубликования в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноты представления информации о ходе исполнения бюджетов;

– обязательностью открытостью для общества посредством 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);

– обеспечением доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации (абзац введен Федеральным законом от 07.05.2013 г. № 104-ФЗ);

– 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;

– формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами;

– рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности.

Для обеспечения бюджетной устойчивости необходимы:

– долговая устойчивость – состояние, структура и сумма задолженности, позволяющие заемщику в полном объеме выполнять обязательства по погашению и обслуживанию этой задолженности, исключающие нанесение ущерба социально-экономическому развитию и необходимость ее списания и (или) реструктуризации;

– 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 предпосылок, 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 в виде резервных фондов и ФНБ.

В целях оценки устойчивости государственных финансов к стрессовым сценариям развития внешней среды Министерством финансов РФ было проведено стресс-тестирование параметров федерального бюджета в зависимости от масштабов и продолжительности ценовых шоков на нефть на мировом рынке энергоносителей. Результаты стресс-тестирования представлены в табл. 3.3.

При реализации ценового шока средних масштабов (снижение цен на нефть до 25–30 долл./барр. в течение 3–5 лет) объем выпадающих нефтегазовых доходов за соответствующий период может составить от 5 до 13,6 % ВВП. Гарантией исполнения всех обязательств государства и сохранения макроэкономической и финансовой стабильности в стрессовых условиях является наличие достаточного объема ликвидных активов в ФНБ.

Следует отметить, что основным стратегическим направлением преодоления зависимости бюджетной системы страны от сырьевого развития (включая нефтегазовую зависимость) должна стать модернизация промышленности в целях импортозамещения.

Таблица 3.3

Оценка выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета при различной продолжительности «нефтяного шока», % ВВП

Цена на нефть марки «Юралс» <*>	1 год	3 года	5 лет	7 лет	10 лет
40 долл./бар	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
35 долл./бар	-0,8	-2,5	-4,4	-6,5	-9,9
30 долл./бар	-1,6	-5,0	-5,0	-13,2	-20,4
25 долл./бар	-2,4	-7,6	-13,6	-20,2	-31,5
20 долл./бар	-3,4	-10,7	-19,0	-28,3	-43,6
15 долл./бар	-4,4	-13,9	-25,0	-37,5	-58,9
10 долл./бар	-5,0	-16,1	-29,1	-44,1	-70,4

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации (URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020-2022.pdf. Дата обращения: ноябрь 2019 г.). С. 6.

* В ценах 2017 г.

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 нормативно установленных процедур 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.

В соответствии со ст. 157, п. 3 БК РФ: «Федеральное казначейство проводит анализ исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций), в соответствии с порядком, установленным Министерством финансов Российской Федерации.

Органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций), обязаны предоставлять информацию и документы, запрашиваемые Федеральным казначейством в целях осуществления указанного полномочия».

Бюджетная автономия предполагает:

- законодательно закреплённые, основанные на единых принципах, стабильные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между публично-правовыми образованиями;
- сбалансированное и взаимоувязанное 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.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Бюджетная консолидация предполагает, что в публично-правовом образовании:

- бюджетный процесс организован как форма (способ) исполнения расходных обязательств соответствующего бюджета, 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 с определёнными видами доходов;
- 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 (в основном на основе бюджетных программ);
- четко и однозначно определены полномочия и ответственность участников бюджетного процесса.

Бюджетная преемственность предполагает:

- 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) (ст. 36 БК РФ);

- 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 (бюджетных программ);

- наличие и применение формализованных методов расчета (корректировки) программных (а также не программных) бюджетных расходов;

- наличие определяемых 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 программ, предпосылок и ограничений;

- установление для ведомств «потолков» (лимитов) бюджетных ассигнований на текущий и очередной финансовый год (и плановый период).

Для достижения бюджетной результативности необходимы:

- достижение получателями субсидий значений показателей результативности предоставления субсидий, устанавливаемых в соответствии с нормативными правовыми актами;

- установление для каждого ведомства системы целей, ожидаемых результатов деятельности и отчетности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной политики на основе бюджетирования ориентированного на результат (БОР);

- 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 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.

4. БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ РФ

4.1. Назначение и состав бюджетной классификации

Бюджетная классификация представляет собой необходимый инструмент управления бюджетным процессом в государстве. Рациональное управление общегосударственными финансами в условиях большого разнообразия бюджетных поступлений и расходов при значительной сложности финансово-бюджетных отношений невозможно без использования единой системы учета движения денежных потоков, утвержденной законодательно. Этой цели служит специальная бюджетная классификация.

Необходимость классификации обуславливается потребностями:

- прогнозирования, планирования, формирования и исполнения бюджетов;
- ведения учета и составления отчетности;
- проведения контроля за полным и своевременным поступлением платежей по видам плательщиков, а также целевым использованием средств;
- проведения аналитической работы по отдельным видам доходов и расходов, а также бюджетов в целом;
- кодирования показателей бюджетов и отчетов при внедрении автоматизированной системы финансовых расчетов.

Основное назначение бюджетной классификации заключается в обеспечении сопоставимости показателей бюджетов бюджетной системы РФ при составлении и исполнении бюджетов, а также при составлении бюджетной отчетности и контроле за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы (п. 1 ст. 18 БК РФ).

Нормативно-правовое обеспечение применения бюджетной классификации в РФ определено в следующих документах:

- 1) в главе 4 БК РФ, устанавливающей принципы, структуру бюджетной классификации и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по ее применению;
- 2) в ежегодных приказах Минфина РФ «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации» (далее – Указания);
- 3) в законах (решениях) о соответствующих бюджетах, регулирующих коды главных администраторов доходов бюджетов (ГАДБ), главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС), главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета (ГАИФД).

Бюджетная классификация РФ – это группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемая для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Степень детализации, информационной емкости, наличие и количество формализованных показателей кодов бюджетной классификации во многом определяют:

- содержание закона о бюджете;

- уровень прозрачности бюджета;
- процедуру прохождения бюджетного процесса;
- возможности и условия контроля за исполнением бюджета.

Бюджетная классификация используется на стадиях составления проекта бюджета, исполнения проекта бюджета и составления бюджетной отчетности, но не используется на стадии рассмотрения и утверждения проекта бюджета и на стадии утверждения бюджетной отчетности.

1. Принципы назначения кодов бюджетной классификации Российской Федерации

Назначение кодов бюджетной классификации Российской Федерации осуществляется согласно Указаниям и в соответствии с принципами единства, стабильности (преемственности), открытости назначения кодов.

4.1.1. Принцип единства назначения кодов

Принцип единства означает назначение кодов бюджетной классификации Российской Федерации на условиях единства для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации структуры кодов бюджетной классификации Российской Федерации, порядка их формирования, а также применения в части кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их составных частей, которые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации являются едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

При формировании кода бюджетной классификации Российской Федерации:

- используется **единая разрядность (двадцатизначная)** для кода классификации доходов бюджетов, кодов классификации расходов бюджетов и кодов классификации источников финансирования дефицитов бюджетов;
- обеспечивается сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также показателей бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации с учетом общих требований к формированию кодов (отдельных составных частей кодов) бюджетной классификации Российской Федерации, установленных настоящими Указаниями;
- обеспечивается сопоставимость показателей бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации при дополнительной детализации отдельных составных частей кода бюджетной классификации Российской Федерации с учетом общих требований, установленных настоящими Указаниями.

4.1.2. Принцип стабильности (преемственности) назначения кодов

Принцип стабильности (преемственности) означает назначение кодов бюджетной классификации Российской Федерации на условиях стабильности и (или) преемственности кодов бюджетной классификации Российской Федерации отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

В случае изменения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их составных частей, являющихся в соответствии с БК РФ едиными для

бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации, финансовые органы муниципальных образований обеспечивают сопоставимость изменяемых и (или) вновь вводимых правовыми актами указанных органов кодов бюджетной классификации Российской Федерации путем составления и размещения на своих официальных сайтах в сети «Интернет» таблиц соответствия изменяемых кодов бюджетной классификации Российской Федерации.

В случае реорганизации органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, органа местной администрации, государственного (муниципального) учреждения или его ликвидации, присвоенный ему код главы (код главного распорядителя бюджетных средств, код главного администратора доходов бюджетов) может быть использован в бюджетной классификации Российской Федерации не ранее, чем через пять лет с года, следующего за годом реорганизации (ликвидации) участника бюджетного процесса.

4.1.3. Принцип открытости назначения кодов

Принцип открытости назначения кодов означает открытость бюджетной классификации (перечня кодов бюджетной классификации Российской Федерации, правил их установления и применения) для всеобщего ознакомления.

Правовые акты, регулирующие вопросы применения бюджетной классификации Российской Федерации, а также таблицы соответствия изменяемых кодов бюджетной классификации Российской Федерации являются публичными и размещаются в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах органов власти, принявших указанные правовые акты.

Присвоение правовым актам Российской Федерации (субъектов Российской Федерации), муниципальным правовым актам (их составным частям), регулирующим вопросы применения бюджетной классификации Российской Федерации, а также присвоения отдельным показателям бюджетной классификации Российской Федерации (кодам и (или) их наименованиям) грифов ограничения доступа к информации (степеней секретности) не допускается.

Классификация доходов бюджетов является группировкой доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Код классификации доходов бюджетов состоит из двадцати знаков. Структура двадцатизначного кода классификации доходов бюджетов является единой для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и включает следующие составные части (табл. 4.1, см. табл. 1):

- код главного администратора доходов бюджета (1–3 разряды);
- код вида доходов бюджетов (4–13 разряды);
- код подвида доходов бюджетов (14–20 разряды);
- код группы подвида доходов бюджета (14–17);
- код аналитической группы подвида доходов бюджета (18–20).

Код вида доходов бюджетов является единым для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Код вида доходов бюджетов состоит из 10 разрядов и включает:

- группу доходов – (4 разряд кода классификации доходов бюджетов);
- подгруппу доходов – (5–6 разряды кода классификации доходов бюджетов);
- статью доходов – (7–8 разряды кода классификации доходов бюджетов);
- подстатью доходов – (9–11 разряды кода классификации доходов бюджетов);
- элемент доходов – (12–13 разряды кода классификации доходов бюджетов).

Таблица 4.1

Структура кода классификации доходов бюджетов (табл. 1);
структура кода классификации расходов бюджетов (табл. 2); структура кода классификации источников финансирования дефицита бюджета (табл. 3)

Табл.1 Структура кода классификации доходов бюджетов																			
Код главного администратора доходов бюджета			Код вида доходов бюджетов										Код подвида доходов бюджетов						
			группа доходов	подгруппа доходов	статья доходов	подстатья доходов	элемент доходов	группа подвида доходов бюджетов			аналитическая группа подвида доходов бюджетов								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

Табл. 2 Структура кода классификации расходов бюджетов																			
Код главного распорядителя бюджетных средств			Код раздела		Код подраздела		Код целевой статьи										Код вида расходов		
							Программная (непрограммная) статья					Направление расходов					группа	подгруппа	элемент
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

Табл. 3 Структура кода классификации источников финансирования дефицита бюджета																			
Код главного администратора источников финансирования дефицита бюджета			Код группы источников финансирования дефицита бюджета		Код подгруппы источников финансирования дефицитов бюджетов		Код статьи источников финансирования дефицитов бюджетов					Код вида источников финансирования дефицитов бюджетов				Код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов			
									Подстатья	Элемент									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

88 Группа доходов имеет следующие значения:

100 – налоговые и неналоговые доходы (табл. 4.2);

200 – безвозмездные поступления.

Группа 100 «Налоговые и неналоговые доходы» содержит следующие подгруппы доходов:

101 – налоги на прибыль, доходы;

102 – страховые взносы на обязательное социальное страхование;

103 – налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации;

104 – налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации;

105 – налоги на совокупный доход;

106 – налоги на имущество.

Таблица 4.2

Пример заполнения кодов и уровни кодов классификации доходов

Код	Наименование кода поступлений в бюджет, группы, подгруппы, статьи, подстатьи, элемента, группы подвида, аналитической группы подвида доходов	Уровень кода
<u>000</u> 1 00 00000 00 0000 000	НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	1
<u>000</u> 1 01 00000 00 0000 000	НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ	2
<u>000</u> 1 01 01000 00 0000 110	Налог на прибыль организаций	3
<u>000</u> 1 01 01010 00 0000 110	Налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по соответствующим ставкам	4
<u>000</u> 1 01 01011 01 0000 110	Налог на прибыль организаций (за исключением консолидированных групп налогоплательщиков), зачисляемый в федеральный бюджет	5

Перечень кодов видов доходов бюджетов и соответствующих им кодов Министерства промышленности и торговли Российской Федерации (табл. 4.3).

Код главного администратора доходов бюджетов устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете.

Коды главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации приведены в **прил. 7** к настоящим Указаниям (табл. 4.3).

Закрепление за главными администраторами доходов бюджета кодов классификации доходов бюджетов производится исходя из осуществляемых ими полномочий по оказанию государственных (муниципальных) услуг, иных полномочий по исполнению государственных функций при реализации которых возникают обязанности юридических и физических лиц по перечислению средств в бюджетную систему Российской Федерации, а также полномочий по предъявлению требований о передаче публично-правовому образованию имущества, в том числе денежных средств.

Таблица 4.3

Приложение 7 к Указаниям о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации.

Перечень главных администраторов источников финансирования доходов, расходов и дефицита федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации

Код главы	Наименование
<u>007</u>	Федеральное агентство научных организаций
<u>020</u>	Министерство промышленности и торговли Российской Федерации
<u>022</u>	Министерство энергетики Российской Федерации
<u>048</u>	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
<u>049</u>	Федеральное агентство по недропользованию
<u>051</u>	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
<u>052</u>	Федеральное агентство водных ресурсов
<u>053</u>	Федеральное агентство лесного хозяйства
<u>054</u>	Министерство культуры Российской Федерации
<u>056</u>	Министерство здравоохранения Российской Федерации
437	Верховный Суд Российской Федерации
438	Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации
498	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
587	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю
589	Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский гуманитарный научный фонд»

Код главы	Наименование
591	Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный фонд кинофильмов Российской Федерации»
595	Федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт»
597	Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный Эрмитаж»
677	Российская академия архитектуры и строительных наук
693	Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский фонд фундаментальных исследований»
721	Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству
724	Федеральная служба по финансовому мониторингу
725	Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»
730	Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»

Доходам федерального бюджета, администрируемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации (казенными учреждениями, находящимися в их ведении) в части переданных полномочий Российской Федерации, присваиваются коды классификации доходов бюджетов, содержащие код главного администратора доходов бюджета, являющегося федеральным органом государственной власти (государственным органом), осуществляющим передачу полномочий Российской Федерации. В табл. 4.4 показан пример классификации доходов Министерства промышленности и торговли Российской Федерации.

Таблица 4.4

Классификация видов доходов бюджетов и соответствующих им кодов
Министерства промышленности и торговли Российской Федерации

Код главы	Код	Наименование главного администратора доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
020		Министерство промышленности и торговли Российской Федерации
020	1 14 02015 01 0000 410	Доходы от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов (в части реализации основных средств по указанному имуществу)
020	1 14 02015 01 0000 440	Доходы от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов (в части реализации материальных запасов по указанному имуществу)
020	1 14 02017 01 0000 410	Доходы от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.)» (в части реализации основных средств по указанному имуществу)

В табл. 4.5 приведен примерный Перечень кодов целевых статей расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, которые утверждаются Министерством финансов РФ.

Таблица 4.5

Перечень кодов целевых статей расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ

Код	Наименование целевой статьи расходов
<u>01 0 00 00000</u>	<u>Государственная программа</u> Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
<u>01 1 00 00000</u>	<u>Подпрограмма</u> «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи»
<u>01 1 01 00000</u>	Основное мероприятие «Развитие системы медицинской профилактики неинфекционных заболеваний и формирования здорового образа жизни»
<u>01 1 02 00000</u>	Основное мероприятие «Профилактика инфекционных заболеваний, включая иммунопрофилактику»
<u>01 1 03 00000</u>	Основное мероприятие «Профилактика ВИЧ, вирусных гепатитов В и С»
<u>01 1 03 51790</u>	Иные межбюджетные трансферты на реализацию мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции и гепатитов В и С
<u>01 1 04 00000</u>	Основное мероприятие «Развитие первичной медико-санитарной помощи, а также системы раннего выявления заболеваний, патологических состояний и факторов риска их развития, включая проведение медицинских осмотров и диспансеризации населения»

В табл. 4.6 представлена классификация страховых взносов ПФР на обязательное пенсионное страхование.

Следует отметить, что из федерального бюджета выделяются финансовые ресурсы по программам поддержки отраслям экономики. К примеру, **субсидии на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие селекционно-генетических и селекционно-семеноводческих центров в подотраслях животноводства и растениеводства (54480).**

По данному направлению расходов отражаются расходы федерального бюджета в рамках основного мероприятия «Государственная поддержка кредитования развития селекционно-генетических и селекционно-семеноводческих центров в подотраслях животноводства и растениеводства» подпрограммы «Поддержка племенного дела, селекции и семеноводства» государственной программы Российской Федерации «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.» (25 Г 06 00000) на предоставление субсидий бюджетам на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие селекционно-генетических и селекционно-семеноводческих центров в подотраслях животноводства и растениеводства.

Классификация Пенсионного фонда Российской Федерации

3921 02 02010 06 0000 160	Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации, зачисляемые в Пенсионный фонд Российской Федерации на выплату страховой пенсии
3921 02 02020 06 0000 160	Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации, зачисляемые в Пенсионный фонд Российской Федерации на выплату накопительной пенсии
3921 02 02031 06 0000 160	Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации, зачисляемые в Пенсионный фонд Российской Федерации на выплату страховой пенсии (за расчетные периоды с 2002 по 2009 г. включительно)
3921 02 02032 06 0000 160	Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации, зачисляемые в Пенсионный фонд Российской Федерации на выплату накопительной пенсии (за расчетные периоды с 2002 г. по 2009 г. включительно)
3921 02 02041 06 0000 160	Дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию, зачисляемые в Пенсионный фонд Российской Федерации

Поступление субсидий на указанные цели отражается по соответствующему коду вида доходов 000 2 02 02259 00 0000 151 «Субсидии бюджетам на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие селекционно-генетических и селекционно-семеноводческих центров в подотраслях животноводства и растениеводства» классификации доходов бюджетов.

Также по данному направлению расходов отражаются расходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, осуществляемые за счет субсидий из федерального бюджета на указанные цели.

Иные межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение закупок антибактериальных и противотуберкулезных лекарственных препаратов (второго ряда), применяемых при лечении больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя, и диагностических средств для выявления, определения чувствительности микобактерии туберкулеза и мониторинга лечения больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя

По данному направлению расходов отражаются расходы федерального бюджета на предоставление иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение закупок антибактериальных и противотуберкулезных лекарственных препаратов (второго ряда), применяемых при лечении больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя, и диагностических

средств для выявления, определения чувствительности микобактерии туберкулеза и мониторинга лечения больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя.

Поступление в доход иных межбюджетных трансфертов на указанные цели отражается по коду 000 2 02 04064 02 0000 151 «Межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение закупок антибактериальных и противотуберкулезных лекарственных препаратов (второго ряда), применяемых при лечении больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя, и диагностических средств для выявления, определения чувствительности микобактерии туберкулеза и мониторинга лечения больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя» классификации доходов бюджетов.

Иные межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение закупок антибактериальных и противотуберкулезных лекарственных препаратов (второго ряда), применяемых при лечении больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя, и диагностических средств для выявления, определения чувствительности микобактерии туберкулеза и мониторинга лечения больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя

По данному направлению расходов отражаются расходы федерального бюджета на предоставление иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение закупок антибактериальных и противотуберкулезных лекарственных препаратов (второго ряда), применяемых при лечении больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя, и диагностических средств для выявления, определения чувствительности микобактерии туберкулеза и мониторинга лечения больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя.

Поступление в доход иных межбюджетных трансфертов на указанные цели отражается по коду 000 2 02 04064 02 0000 151 «Межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение закупок антибактериальных и противотуберкулезных лекарственных препаратов (второго ряда), применяемых при лечении больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя, и диагностических средств для выявления, определения чувствительности микобактерии туберкулеза и мониторинга лечения больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя» классификации доходов бюджетов.

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов является группировкой источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (см. табл. 4.1 (3)).

Код классификации источников финансирования дефицита бюджета состоит из 20 разрядов и включает:

- код главного администратора источников финансирования дефицита бюджета (1–3 разряды);
- коды группы, подгруппы, статьи и вида источников финансирования дефицитов бюджетов (4–17 разряды);

– код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов (18–20 разряды).

Главному администратору источников финансирования дефицита соответствующего бюджета, обладающему полномочиями главного распорядителя средств и (или) главного администратора доходов данного бюджета, присваивается код главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, соответствующий коду главного распорядителя средств и (или) главного администратора доходов бюджета (далее – код главы).

При администрировании источников финансирования дефицитов бюджетов внебюджетными фондами по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов с подгруппой 0105 «Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета» коды вида источников финансирования дефицита бюджета, установленные Указаниями, применяются в рамках управленческого учета с целью раскрытия информации в публичной отчетности.

Коды классификации источников финансирования дефицитов бюджетов с подгруппой 0105 «Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета» могут применяться с видами источников финансирования дефицита бюджета органами управления внебюджетными фондами Российской Федерации с целью ведения обособленного учета средств бюджетов, где код вида источника финансирования дефицита бюджета принимает значение от 9 000 до 9 999.

Главному администратору источников финансирования дефицита соответствующего бюджета, обладающему полномочиями главного распорядителя средств и (или) главного администратора доходов данного бюджета, присваивается код главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, соответствующий коду главного распорядителя средств и (или) главного администратора доходов бюджета (далее – код главы).

Коды групп и подгрупп источников финансирования дефицитов бюджетов являются едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Код статьи источников финансирования дефицитов бюджетов включает, в том числе подстатью и элемент источников финансирования дефицитов бюджетов.

Коды групп и подгрупп источников финансирования дефицитов бюджетов, а также статей источников финансирования дефицитов бюджетов, применяемых при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации приведены в прил. 6 к настоящим Указаниям.

Детализация подстатей, подвида источников финансирования дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований производится с учетом особенностей исполнения соответствующих бюджетов в соответствии с законодательными актами субъектов Российской Федерации или муниципальными правовыми актами муниципальных образований.

Перечень кодов источников финансирования дефицитов бюджетов и соответствующих им кодов аналитической группы вида источников финансирования дефицитов бюджетов показан в табл. 4.7.

Таблица 4.7

Классификация поступлений в бюджет, группы, подгруппы, статьи, подстатьи, элемента, подвида, аналитической группы вида источников финансирования дефицитов бюджетов

Код	Наименование кода поступлений в бюджет, группы, подгруппы, статьи, подстатьи, элемента, подвида, аналитической группы вида источников финансирования дефицитов бюджетов	Уровень кода
1	2	3
<u>000 01 00 00 00 00 0000 000</u>	ИСТОЧНИКИ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТОВ БЮДЖЕТОВ	1
<u>000 01 01 00 00 00 0000 000</u>	Государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	2
<u>000 01 01 00 00 00 0000 700</u>	Размещение государственных (муниципальных) ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	3
000 01 01 00 00 01 0000 710	Размещение государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	
000 01 01 00 00 02 0000 710	Размещение государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	
000 01 01 00 00 03 0000 710	Размещение муниципальных ценных бумаг внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	
000 01 01 00 00 04 0000 710	Размещение муниципальных ценных бумаг городских округов, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	
000 01 01 00 00 05 0000 710	Размещение муниципальных ценных бумаг муниципальных районов, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	

В табл. 4.8 приведен примерный **Перечень кодов целевых статей расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.**

Таблица 4.8

Перечень кодов целевых статей расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ

код	описание
<u>01 7 3496</u>	Финансовое обеспечение единовременного денежного поощрения лучших врачей и специалистов со средним медицинским и фармацевтическим образованием в рамках <u>подпрограммы</u> «Кадровое обеспечение системы здравоохранения» государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
01 7 5136	Иные межбюджетные трансферты на осуществление единовременных выплат медицинским работникам в рамках <u>подпрограммы</u> «Кадровое обеспечение системы здравоохранения» государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
<u>01 9 2006</u>	Централизованные закупки медикаментов и медицинского оборудования в рамках <u>подпрограммы</u> «Экспертиза и контрольно-надзорные функции в сфере охраны здоровья» государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
<u>01 Б 5182</u>	Иной межбюджетный трансферт на компенсацию выпадающих доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов в рамках <u>подпрограммы</u> «Медико-санитарное обеспечение отдельных категорий граждан» государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
<u>01 7 3496</u>	Финансовое обеспечение единовременного денежного поощрения лучших врачей и специалистов со средним медицинским и фармацевтическим образованием в рамках <u>подпрограммы</u> «Кадровое обеспечение системы здравоохранения» государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
<u>01 7 5136</u>	Иные межбюджетные трансферты на осуществление единовременных выплат медицинским работникам в рамках <u>подпрограммы</u> «Кадровое обеспечение системы здравоохранения» государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
<u>01 9 2006</u>	Централизованные закупки медикаментов и медицинского оборудования в рамках <u>подпрограммы</u> «Экспертиза и контрольно-надзорные функции в сфере охраны здоровья» государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
<u>01 9 5182</u>	Иной межбюджетный трансферт на компенсацию выпадающих доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов в рамках <u>подпрограммы</u> «Медико-санитарное обеспечение отдельных категорий граждан» государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
<u>16 5 6261</u>	Взнос в уставный капитал открытого акционерного общества «ЗВЕЗДА-РЕДУКТОР», г. Санкт-Петербург, в рамках <u>подпрограммы</u> «Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»

код	описание
<u>16 5 6421</u>	Субсидии казенным предприятиям оборонно-промышленного комплекса в рамках <u>подпрограммы</u> «Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»
<u>16 5 6422</u>	Субсидии стратегическим организациям оборонно-промышленного комплекса в целях предупреждения банкротства в рамках <u>подпрограммы</u> «Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»
<u>16 5 6467</u>	Субсидии организациям оборонно-промышленного комплекса на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях и государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» на осуществление инновационных и инвестиционных проектов по выпуску высокотехнологичной продукции, в рамках <u>подпрограммы</u> «Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»
<u>16 5 6483</u>	Субсидии российским организациям – экспортерам промышленной продукции военного назначения на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях и в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», в рамках <u>подпрограммы</u> «Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»
<u>19 2 6287</u>	Взнос в уставный капитал открытого акционерного общества «Информационные спутниковые системы» имени академика М.Ф. Решетнёва», г. Железнодорожск, Красноярский край, в рамках <u>федеральной целевой программы</u> «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008–2015 гг. <u>государственной программы</u> Российской Федерации «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 гг.»
<u>19 2 6288</u>	Взнос в уставный капитал открытого акционерного общества «Научно-исследовательский институт полупроводниковых приборов», г. Томск, в рамках <u>федеральной целевой программы</u> «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008–2015 гг. <u>государственной программы</u> Российской Федерации «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 гг.»
<u>19 2 6290</u>	Взнос в уставный капитал открытого акционерного общества «Концерн ПВО «Алмаз-Антей», г. Москва, в рамках <u>федеральной целевой программы</u> «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008–2015 гг. <u>государственной программы</u> Российской Федерации «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 гг.»
<u>19 2 6291</u>	Взнос в уставный капитал открытого акционерного общества «Научно-исследовательский институт физических измерений», г. Пенза, в рамках <u>федеральной целевой программы</u> «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008–2015 гг. <u>государственной программы</u> Российской Федерации «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» на 2013–2025 гг.

код	описание
<u>36 2 5010</u>	Дотации, связанные с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований, в рамках подпрограммы «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»
<u>36 2 5125</u>	Дотации бюджету Приморского края в целях обеспечения сбалансированности бюджета городского округа Большой Камень в рамках подпрограммы «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»
<u>36 2 5140</u>	Дотации бюджету Мурманской области в целях обеспечения сбалансированности бюджета городского округа Мурманск в рамках подпрограммы «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»
<u>36 2 5409</u>	Дотация в целях обеспечения сбалансированности бюджета Республики Крым в рамках подпрограммы «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»

В табл. 4.9 представлен **Перечень видов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и соответствующих им кодов подвидов (групп, аналитических групп) доходов бюджетов, главными администраторами которых являются федеральные государственные органы, Центральный банк Российской Федерации, Российской Федерации и (или) находящиеся в их ведении федеральные казенные учреждения.**

Код элемента доходов устанавливается в зависимости от полномочия по установлению и нормативному правовому регулированию налогов, сборов и иных обязательных платежей, других доходов бюджетов бюджетной системы РФ, а также в зависимости от наличия прав требования к плательщикам по неналоговым доходам и безвозмездным поступлениям и соответствует бюджету бюджетной системы РФ.

Едиными для бюджетов бюджетной системы РФ элементами доходов являются:

- 1) федеральный бюджет;
- 2) бюджеты субъектов Российской Федерации;
- 3) бюджеты муниципальных районов;
- 4) бюджеты городских округов;
- 5) бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

- 6) бюджеты городских и сельских поселений;
- 7) бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;
- 8) бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации;
- 9) бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- 10) бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Таблица 4.9

Перечень видов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и соответствующих им кодов

Код	Наименование кода поступлений в бюджет, группы, подгруппы, статьи, подстатьи, элемента, группы подвида, аналитической группы подвида доходов
000 1 00 00000 00 0000 000	НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ
000 1 01 00000 00 0000 000	НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ
000 1 01 01011 01 1000 110	Налог на прибыль организаций (за исключением консолидированных групп налогоплательщиков), зачисляемый в федеральный бюджет (сумма платежа (перерасчеты, недоимка и задолженность по соответствующему платежу, в том числе по отмененному)
000 1 01 01011 01 2100 110	Налог на прибыль организаций (за исключением консолидированных групп налогоплательщиков), зачисляемый в федеральный бюджет (пени по соответствующему платежу)
000 1 01 01011 01 2200 110	Налог на прибыль организаций (за исключением консолидированных групп налогоплательщиков), зачисляемый в федеральный бюджет (проценты по соответствующему платежу)

Финансовый орган муниципального образования утверждает перечень кодов **подвидов** (14–17 разряды) по видам доходов, главными администраторами которых являются органы местного самоуправления и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

В 18, 19, 20 разрядах кода классификации доходов бюджетов применяются **статьи и подстатьи** классификации операций сектора государственного управления:

- 100 – налоговые доходы;
- 120 – доходы от собственности;
- 130 – доходы от оказания платных услуг;
- 140 – суммы принудительного изъятия;
- 150 – безвозмездные поступления от бюджетов;
- 151 – поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 152 – поступления от наднациональных организаций и правительств иностранных государств;

153 – поступления от международных финансовых организаций; 160 – страховые взносы на обязательное социальное страхование; 170 – доходы от операций с активами;

180 – прочие доходы;

410 – уменьшение стоимости основных средств;

420 – уменьшение стоимости нематериальных активов;

430 – уменьшение стоимости непроизведенных активов;

440 – уменьшение стоимости материальных запасов.

Группы и подгруппы источников финансирования дефицитов бюджетов установлены бюджетным законодательством РФ и являются едиными для бюджетов:

1) источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;

2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

Перечень статей и видов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете.

Элемент источников финансирования дефицитов бюджетов отражает принадлежность источника финансирования дефицита бюджета соответствующему бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Выделяются следующие **коды элементов** источников финансирования дефицитов бюджетов:

– федеральный бюджет;

– бюджет субъекта Российской Федерации;

– бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, Севастополя;

– бюджет городского округа;

– бюджет муниципального района;

– бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;

– бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации;

– бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

– бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования;

– бюджет поселения.

Классификация операций сектора государственного управления состоит из следующих групп:

100 – доходы;

200 – расходы;

300 – поступление нефинансовых активов;

400 – выбытие нефинансовых активов;

500 – поступление финансовых активов;

600 – выбытие финансовых активов;

700 – увеличение обязательств;

800 – уменьшение обязательств.

Перечень подстатей единый для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и устанавливается Министерством финансов РФ.

В соответствии с Методическими указаниями по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. по кодам классификации расходов бюджетов²⁵ (далее – Методические указания) установлены общие подходы и особенности распределения и (или) перераспределения предельных базовых бюджетных ассигнований по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг., сформированных в соответствии с Методикой расчета базовых бюджетных ассигнований по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. При этом Главными распорядителями средств федерального бюджета формирование предложений по распределению базовых бюджетных ассигнований будет осуществляться в пределах своей компетенции исходя из необходимости:

- финансового обеспечения в приоритетном порядке;
- исполнения публичных нормативных обязательств и иных социальных выплат населению;
- достижения национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204), а также целей и целевых показателей, задач национальных проектов (программ), формируемых в соответствии с данным Указом;
- обеспечения целевых показателей указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 года» и от 28.12.2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – указы Президента Российской Федерации 2012 г.) на достигнутом уровне ежегодно с 1 января 2019–2021 гг.

В целях обособления бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов (включая федеральные проекты), используются следующие коды бюджетной классификации, по которым подлежат отражению бюджетные ассигнования на реализацию указанных структурных элементов государственных программ: табл. 4.10.

Таблица 4.10

Коды бюджетной классификации для отражения бюджетных ассигнований на реализацию структурных элементов государственных программ.

Национальный проект, в рамках которого реализуются федеральные проекты	Код структурного элемента государственной программы
Демография	Р...

²⁵ Методические указания по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. по кодам классификации расходов бюджетов. URL: <http://m.minfin.ru/ru/document/?id=38=12>.

Национальный проект, в рамках которого реализуются федеральные проекты	Код структурного элемента государственной программы
Здравоохранение	N...
Образование	E...
Жилье и городская среда	F...
Экология	G...
Безопасные и качественные автомобильные дороги	R...
Производительность труда и поддержка занятости	L...
Наука	S...
Цифровая экономика	D...
Культура	A...
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	I...
Международная кооперация и экспорт	T...

Основные особенности формирования, распределения и обоснования бюджетных ассигнований в рамках государственных программ на реализацию мероприятий федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 заключаются в следующем:

- обязательная подготовка главным распорядителем – инициатором мероприятия нескольких вариантов финансового обеспечения реализации мероприятия;
- оценка возможности предоставления долгосрочных мер реализации государственной поддержки (концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве и специальных инвестиционных контрактов) в целях снижения рисков долгосрочного финансирования;
- максимизация рыночной стоимости государственного имущества и (или) доли Российской Федерации в хозяйственном обществе, на балансе которого создается имущество.

5. СУЩНОСТЬ И КЛАССИФИКАЦИЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА ГОСУДАРСТВА

5.1. Общие положения о расходах бюджетов государства

Расходы бюджета – это выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Согласно ст. 65 БК РФ формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

В табл. 5.1 показана динамика расходов бюджетной системы РФ (2019–2022 гг.).

Таблица 5.1

Основные параметры расходов бюджетов бюджетной системы РФ
в 2019–2022 гг., млрд р. *

Показатель	2019*	2020	2021	2021	Гр. 5 к Гр. 2, %
Расходы, всего	37 184	39 636	41 962	44 509	119,7
%% ВВП	34,1	35,1	34,9	34,6	
Федеральный бюджет	18 294	19 503	20 634	21 763	119,0
без учета межбюджетных трансфертов	12 468	13 417	14 531	15 763	126,4
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	13 278	14 099	14 830	15 589	117,4
без учета межбюджетных трансфертов	13 233	14 074	14 819	15 582	117,8
Государственные внебюджетные фонды	11 505	12 161	12 628	13 177	114,5

Показатель	2019*	2020	2021	2021	Гр. 5 к Гр. 2, %
без учета межбюджетных трансфертов	11 483	12 145	12 612	13 161	114,6
Пенсионный фонд	8 574	9 005	9 281	9 651	112,6
Фонд социального страхования	741	788	831	874	103,9
Фонд обязательного медицинского страхования	2 190	2 369	2 516	2 653	121,1
без учета межбюджетных трансфертов	2 168	2 352	2 499	2 636	121,6
Профицит, всего	1 899	798	574	378	19,9
%% ВВП	1,7	0,7	0,5	0,3	

* Рассчитано по: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации (https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020-2022.pdf (дата обращения ноябрь 2019 г.)). С. 99–100.

** В соответствии с Федеральным законом от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Из приведенных данных видно, что расходы федерального бюджета в 2022 г. возрастут по сравнению с 2019 г. на 19,0 %, соответственно консолидированных бюджетов субъектов федерации – на 17,4 %, государственных внебюджетных фондов – на 14,5 %, пенсионного фонда – на 112,6 %, фонда социального страхования – на 3,9 %, Фонда обязательного медицинского страхования – на 21,1 %. Увеличение расходов федерального бюджета по сравнению консолидированными бюджетами субъектов РФ (на 1,6 % п. п.) свидетельствует об усилении централизации финансовых ресурсов в этом бюджете).

В табл. 5.2 показаны Расходы бюджетов бюджетной системы РФ по разделам функциональной классификации, млрд р. в 2019–2021 гг.

Таблица 5.2

Расходы бюджетов бюджетной системы РФ по разделам функциональной классификации, млрд р. в 2019–2021 гг.

Показатель	2019		2020		2021		2022	
		%		%		%		%
Всего	37 184*	ВВП 34,1	39 636	ВВП 35,1	41 962	ВВП 34,9	44 509	ВВП 34,6
из них общегосударственные вопросы	2 375	2,2	2 540	2,3	2 643	2,2	2 746	2,1
национальная оборона	2 957	2,7	3 102	2,7	3 248	2,7	3 335	2,6

Показатель	2019		2020		2021		2022	
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 366	2,2	2 615	2,3	2 621	2,2	2 656	2,1
национальная экономика	5 029	4,6	5 177	4,6	5 554	4,6	6 169	4,8
жилищно-коммунальное хозяйство	1 530	1,4	1 572	1,4	1 680	1,4	1 858	1,4
охрана окружающей среды	237	0,2	391	0,3	456	0,4	485	0,4
образование	4 036	3,7	4 245	3,8	4 476	3,7	4 664	3,6
культура, кинематография	544	0,5	577	0,5	598	0,5	621	0,5
здравоохранение	3 683	3,4	4 089	3,6	4 199	3,5	4 411	3,4
социальная политика	13 008	11,9	13 797	12,2	14 309	11,9	14 669	11,4
физическая культура и спорт	357	0,3	378	0,3	387	0,3	411	0,3
средства массовой информации	127	0,1	141	0,1	120	0,1	119	0,1
обслуживание государственного и муниципального долга	933	0,9	1013	0,9	1156	1,0	1278	1,0

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. (https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020-2022.pdf (дата обращения ноябрь 2019 г.)). С. 68–69.

** В соответствии с Федеральным законом от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Из приведенных данных видно, что удельный вес расходов бюджетов бюджетной системы в ВВП РФ по разделам функциональной классификации, млрд р. за 2019–2021 гг. возрастут на 0,5 процентных пункта и составят в 2022 г. 34,6 %.

В аспекте экономической теории под расходами бюджета следует понимать экономические отношения, при функционировании которых денежные средства (доходы бюджета) направляются на финансовое обеспечение функций и задач государства и местного самоуправления.

Сущность бюджетных расходов проявляется в использовании бюджетных финансовых ресурсов органами государственной власти и местного самоуправления при выполнении своих функций по управлению экономикой, социальной сферой, развитию научно-технического прогресса и модернизации экономики, обеспечению обороноспособности и правопорядка в стране.

Управление сформированными и утвержденными расходами бюджетов всех трех уровней бюджетной системы страны базируется:

на единых научно обоснованных методологических основах;

применения механизма межбюджетного регулирования минимальной бюджетной обеспеченности субъектов федерации и муниципальных образований для выполнения своих конституционных бюджетных обязательств;

обеспечении социально-экономического развития всех регионов и предоставлении государственных и муниципальных услуг, устанавливаемых Правительством РФ;

допустимости только тех расходов, которые отвечают интересам общества; получения максимального количества благ при минимальном использовании бюджетных финансовых ресурсов.

Экономическая и социальная сущность расходов бюджетов бюджетной системы проявляется в их видах. При этом классификация расходов бюджетов бюджетной системы осуществляется по различным признакам.

По степени предсказуемости наступления необходимости несения расходов они бывают запланированные и незапланированные. К примеру, к плановым расходам относится финансовое обеспечение национальных проектов (установленных в соответствии с указом президента РФ от 08.05.2018 г. № 204), табл. 5.2.

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

По уровням бюджетной системы принято деление бюджетных расходов на расходы федерального бюджета, расходы региональных бюджетов, расходы местных бюджетов.

5.2. Расходы федерального бюджета

Завершение периода бюджетной консолидации в 2018 г. позволило уже с 2019 г. перейти к стимулирующей бюджетной политике, в том числе за счет расширения структурного дефицита федерального бюджета почти 0,6 трлн р. ежегодно. Объем расходов федерального бюджета в 2020 г. увеличится на 1,2 процентных пункта до 17,3 % ВВП с по сравнению с параметрами 2018 г. (16,1 % ВВП).

Базовые бюджетные ассигнования на 2020 и 2021 гг. формируются на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020–2021 года» (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ) на соответствующие годы, на 2022 г. на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом № 459-ФЗ на 2021 г. В расчете базовых бюджетных ассигнований учтены следующие факторы:

1) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на прогнозный уровень инфляции (индекс роста потребительских цен) в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации (далее – макропрогноз) в 2020 г. – 3,0 %, в 2021 г. – 4,0 %, в 2022 г. – 4,0 % и темпа роста прожиточного минимума пенсионера в 2019 г. – 7,0 %, в 2020 г. – 2,6 % и в 2021 г. – 3,0 %;

2) увеличение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на оплату труда, денежное довольствие военнослужащих и приравненных к ним лиц;

3) увеличение с 1 января ежегодно в соответствии с макропрогнозом на прогнозный темп роста номинальной начисленной среднемесячной заработной платы работников организаций в 2020 г. на 5,4 %, в 2021 г. на 6,1 %, в 2022 г. на 6,5 % на оплату труда отдельных категорий работников федеральных государственных учреждений здравоохранения и социального обеспечения населения,

образования, культуры, науки в целях обеспечения сохранения целевых показателей Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 года» и от 28.12.2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на достигнутом уровне;

4) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований в соответствии со среднегодовым курсом доллара США по отношению к рублю, предусмотренным в макропрогнозе, в 2020 г. – 65,7 р. за долл. США, в 2021 г. – 66,1 р. за долл. США, в 2022 г. – 66,5 р. за долл. США;

5) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований в связи с изменением численности (контингента) получателей социальных выплат и пособий, пенсий, грантов;

6) уменьшение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований по мероприятиям, реализация которых завершается;

7) увеличение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий «длящегося» характера, расходные обязательства по которым приняты в соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»;

8) увеличение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на реализацию послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20.02.2019 г.;

9) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

10) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда в соответствии с положением ст. 179.4 БК РФ;

11) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований, зависящих от объема поступления доходов;

12) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на обслуживание государственного долга Российской Федерации;

13) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов, включая приведение бюджетных ассигнований 2022 г. в соответствие с паспортами национальных проектов;

14) изменение структуры законодательно установленного объема бюджетных ассигнований в связи с отражением изменений сводной бюджетной росписи федерального бюджета и уточнением порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации.

В приоритетном порядке предусмотрены дополнительные средства на мероприятия, содействующие достижению национальных целей развития Российской Федерации.

Федерации на период до 2024 г., определенными Указом № 204, а также задачами, поставленными Президентом Российской Федерации Федеральному Собранию.

Среди приоритетов в структуре расходов проекта бюджета – поддержка проектов в сфере экономики и развития инфраструктуры, национальной безопасности, в то же время самый масштабный рост предусмотрен по статьям развития человеческого капитала, социальной сферы и программам повышения качества жизни граждан.

В табл. 5.3 показаны расходы Федерального бюджета по разделам бюджетной классификации за 2019–2020 гг.

Начиная с 2018 г. важнейшей задачей стала приоритизация структуры расходов в целях ее ориентирования на создание справедливой системы социального обеспечения, повышение качества институтов развития человеческого капитала, опережающее технологическое развитие, обеспечение доступа к современной инфраструктуре – т.е. приоритетов, зафиксированных в национальных целях развития.

Основным инструментом достижения национальных целей развития являются национальные проекты (табл. 5.4). В целях формирования финансового ресурса на их реализацию в 2018 г.:

– утверждены изменения в налоговое законодательство, предусматривающие повышение основной ставки НДС до 20 % (с сохранением пониженных ставок на основные социально значимые товары и услуги);

Таблица 5.3

Расходы федерального бюджета в 2019–2022 гг., млрд р.*

Показатель	2019**	2020	2021	2022
Всего	18 293,7	19 503,3	20 634,0	21 763,3
Общегосударственные вопросы	1 424,0	1 555,4	1 619,0	1 665,1
Национальная оборона	2 955,5	3 100,8	3 246,5	3 332,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 215,8	2 458,2	2 456,0	2 479,9
Национальная экономика	2 711,3	2 638,3	2 842,8	3 246,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	270,1	251,6	289,6	386,5
Охрана окружающей среды	200,0	348,4	411,5	437,7
Образование	860,6	911,6	947,3	903,5
Культура, кинематография	127,7	138,4	132,9	124,2
Здравоохранение	678,0	1 022,1	961,3	976,2
Социальная политика	4 870,4	5 010,6	5 046,1	4 827,7
Физическая культура и спорт	64,7	69,9	61,1	64,2
Средства массовой информации	79,4	92,4	71,5	71,2

Показатель	2019**	2020	2021	2022
Обслуживание государственного и муниципального долга	819,0	897,0	1 037,1	1 155,7
Межбюджетные трансферты общего характера	1 017,3	1 008,7	995,6	1 004,1
Условно утвержденные	–	–	515,9	1 088,2

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 54.

** С учетом изменений в Федеральном законе от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

– предусмотрено увеличение объема структурного первичного дефицита бюджета на 0,5 % ВВП в год с соответствующим повышением объема государственных заимствований;

– проведена внутренняя (в пределах базовых ассигнований) переориентация расходов на приоритетное финансирование национальных проектов²⁶.

Таблица 5.4

Параметры финансового обеспечения национальных проектов (в соответствии с указом президента РФ от 08.05.2018 г. № 2204), млрд р.*

№ п.п. нац. проекта	Наименование	2019**	2020	2021	2022	2023	2024	2019–2024
	Всего	1777,6	1982,7	2717,8	2692,9	2514,3	2281,7	13466,9
1	Культура	14,2	14,7	17,8	20,8	21,9	20,4	109,8
2	Цифровая экономика	108,0	124,2	177,9	258,0	233,4	198,6	1100,1
3	Образование	108,0	125,9	134,7	119,2	118,0	122,3	728,2
4	Жилье и городская среда	105,3	105,2	108,4	189,1	195,1	190,0	891,1
5	Экология	56,9	88,0	123,0	146,2	152,1	123,4	689,7
6	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	60,6	38,5	51,3	95,4	93,6	74,9	414,4
7	Производительность	7,1	6,9	6,9	7,5	7,8	8,2	44,4

²⁶ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. (URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020-2022.pdf. С. 7).

№ п.п. нац. проекта	Наименование	2019**	2020	2021	2022	2023	2024	2019–2024
	труда и поддержка занятости							
8	Здравоохранение	160,3	299,7	240,0	253,4	210,4	207,4	1371,4
9	Демография	525,9	616,0	634,8	558,3	463,9	434,3	3263,2
10	Наука	37,0	47,4	69,8	96,1	97,9	91,4	439,6
11	Международная кооперация и экспорт	86,2	74,5	124,0	219,4	206,7	177,8	888,6
12	Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,7	104,5	137,4	23,9	23,2	22,4	440,9
13	Комплексный план модернизации и развития магистральной инфраструктуры	378,3	337,2	391,9	675,4	692,3	610,5	3 085,5

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 8.

** В соответствии с Федеральным законом от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Следует отметить, что Комплексный план модернизации и развития магистральной инфраструктуры не выделен как отдельный национальный проект, однако значительная сумма финансовых средств на его реализацию в период 2019–2024 гг. – 3 085,5 млрд р. (22,9 % от всей суммы средств, федерального бюджета, направляемых на реализацию национальных проектов) говорит о стратегической важности этого плана.

На величину и структуру расходов бюджетов бюджетной системы оказывают влияние следующие факторы:

темпы роста объема ВВП как основного источника общегосударственных финансовых ресурсов;

социально-экономическая политика федеральных, региональных и муниципальных органов власти и задачи развития страны, которая обуславливает возникновения публичных обязательств.

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.

Эти 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, 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 подтверждения (лимитирования).

Расходные обязательства подразделяются на три группы по видам публично-правовых образований на расходные обязательства соответственно: 1) Российской Федерации; 2) субъектов РФ; 3) муниципальных образований.

Расходные обязательства Российской Федерации возникают в результате:

– принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

– заключения от имени России договоров (соглашений) федеральными казенными учреждениями;

– принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства РФ, предусматривающих предоставление из феодального бюджета межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных БК РФ, в том числе:

– субвенций бюджетам субъектов РФ на исполнение расходных обязательств субъектов РФ в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов РФ переданных им отдельных государственных полномочий России;

– субвенций бюджетам субъектов РФ для предоставления субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями России.

Расходные обязательства России исполняются за счет собственных доходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета. В отдельных случаях исполняются за счет средств Фонда национального благосостояния (ФНБ).

Первичный структурный дефицит федерального бюджета на среднесрочную перспективу 2020–2022 гг. закладывается на уровне 0,4–0,5 % ВВП. Этот ресурс будет использован как элемент так называемого «золотого правила», когда структурный дефицит бюджета направляется на создание новых активов, вносящих значимый вклад в повышение потенциала экономического развития (а, соответственно, и доходов бюджета), а не на текущее потребление.

Средства ФНБ будут использоваться в целях софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации. Использование средств ФНБ в целях финансирования дефицита федерального бюджета или бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на предстоящий период 2020–2022 гг. не предполагается.

В предстоящем периоде объем государственного долга Российской Федерации сохранится на безопасном уровне – менее 20 % ВВП (табл. 5.5).

Таблица 5.5

Государственный долг Российской Федерации в 2019–2022 гг., млрд р. *

Показатель	2019**	2020	2021	2022
Объем государственного долга	15 439,5	17 201,9	19 117,7	21 204,0
%% ВВП	14,2	15,2	15,9	16,5
в том числе по государственным гарантиям	3 351,4	3 448,9	3 533,5	3 613,6
%% ВВП	3,1	3,1	2,9	2,8
Внутренний государственный долг	11 142,2	12 981,3	14 643,7	16 619,3
%% к общему объему	72,2	75,5	76,6	78,4
в том числе по государственным гарантиям	1 793,2	1 823,2	1 853,2	1 883,2
Внешний государственный долг	4 297,3	4 220,6	4 474,1	4 584,8
%% к общему объему	27,8	24,5	23,4	21,6
в том числе по государственным гарантиям	1 558,3	1 625,7	1 680,3	1 730,4

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 56.

** Оценка.

Формирование средств в ФНБ будет осуществляться за счет дополнительных нефтегазовых доходов в соответствии с бюджетным правилом (табл. 5.6).

Таблица 5.6

Фонд национального благосостояния в 2019–2022 гг., млрд р. *

Показатель	2019**	2020	2021	2022
Объем ФНБ на начало года	4 036,0	8 172,0	11 059,5	13 658,0
%% ВВП	3,7	7,2	9,2	10,6

Остатки средств на счетах по учету средств ФНБ в Банке России	2 355,6	6 546,7	9 570,7	12 165,0
%% ВВП	2,2	5,8	8,0	9,5
Иные финансовые активы	1 680,4	1 625,3	1 488,8	1 493,0
%% ВВП	1,6	1,4	1,2	1,2
Объем ФНБ на конец года	8 172,0	11 059,5	13 658,0	16 196,3
%% ВВП	7,5	9,8	11,3	12,6
Остатки средств на счетах по учету средств ФНБ в Банке России	6 546,7	9 570,7	12 165,0	14 715,5
%% ВВП	6,0	8,5	10,1	11,5
Иные финансовые активы	1 625,3	1 488,8	1 493,0	1 480,8
%% ВВП	1,5	1,3	1,2	1,2

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 56.

** Оценка.

Следует отметить, что сумма превышения ФНБ свыше 7 % ВВП будет направляться на инвестирование прорывных инновационных проектов на возвратной основе.

Федеральные законы и (или) нормативные правовые акты, предусматривающие предоставление субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, должны содержать порядок расчета нормативов для определения общего объема субвенций на исполнение соответствующих расходных обязательств субъектов РФ (муниципальных образований) и ежегодно вводиться в действие федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период при условии утверждения данным законом соответствующих субвенций бюджетам субъектов РФ (местным бюджетам).

5.3. Расходные обязательства субъекта Российской Федерации

Расходные обязательства субъекта РФ возникают в результате: принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения субъектом РФ (от имени субъекта РФ) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ. Финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения указанных расходных обязательств субъекта РФ, осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.

Показатели консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020–2022 гг. (табл. 5.7) определены с учетом задач, обозначенных в Указе Президента В.В. Путина № 204.

Таблица 5.7

Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов
в 2019–2022 гг., млрд р.*

Показатель	2019**	2020	2021	2022
Доходы	13 376,0	14 122,1	14 836,3	15 616,3

%% ВВП	12,3	12,5	12,3	12,2
Собственные доходы	10 974,6	11 569,6	12 269,9	13 133,4
Межбюджетные трансферты	2 401,4	2 552,4	2 566,4	2 482,9
Расходы	13 278,2	14 098,9	14 830,4	15 588,6
%% ВВП	12,2	12,5	12,3	12,1
Профицит	97,8	23,2	5,9	27,6
%% ВВП	0,1	0,0	0,0	0,0

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 57.

** С учетом изменений в Федеральный закон от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Объем расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ увеличится в 2022 г. на 6 % в реальном выражении по отношению к 2019 г.

Органы государственной власти субъекта РФ самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ с соблюдением требований.

Органы государственной власти субъекта РФ не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта РФ федеральными законами, законами субъекта РФ, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта РФ (за исключением межбюджетных трансфертов).

5.4. Расходные обязательства муниципального образования

Расходные обязательства муниципального образования возникают в результате:

– принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени МО) договоров (соглашений) по данным вопросам; расходные обязательства устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета;

– принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий; расходные обязательства устанавливаются муниципальными правовыми актами ОМСУ в соответствии с федеральными законами (законами субъекта РФ), исполняются за счет и в пределах субвенций из бюджета субъекта РФ, предоставляемых местным бюджетам;

– заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями; расходные обязательства устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

При превышении нормативов, используемых в методиках расчета субвенций, финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения указанных расходных обязательств МО, осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета.

Расходные обязательства муниципального образования, связанные с осуществлением органами местного самоуправления муниципальных районов части полномочий органов местного самоуправления городских, сельских поселений по решению вопросов местного значения, переданных им в соответствии с заключенными между органами местного самоуправления муниципальных районов и городских, сельских поселений соглашениями, или с осуществлением органами местного самоуправления городских, сельских поселений части полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов по решению вопросов местного значения, переданных им в соответствии с заключенными между органами местного самоуправления муниципальных районов и городских, сельских поселений соглашениями, устанавливаются муниципальными правовыми актами соответствующих органов местного самоуправления в соответствии с указанными соглашениями, исполняются за счет и в пределах межбюджетных трансфертов из соответствующих местных бюджетов, предоставляемых в порядке, предусмотренном ст. 142.4 и 142.5 БК РФ (в ред. Федерального закона от 29.11.2014 г. № 383-ФЗ).

В соответствии со ст. 142.4 БК РФ: Иные межбюджетные трансферты бюджетам городских, сельских поселений из бюджетов муниципальных районов (в ред. Федерального закона от 29.11.2014 г. № 383-ФЗ, введена Федеральным законом от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ).

В случаях и порядке, предусмотренных муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района, принимаемыми в соответствии с требованиями настоящего Кодекса и соответствующими им законами субъекта Российской Федерации, бюджетам городских, сельских поселений могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета муниципального района, в том числе межбюджетные трансферты на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями (в ред. Федеральных законов от 30.12.2008 г. № 310-ФЗ, от 29.11.2014 г. № 383-ФЗ).

Согласно Ст. 142.5. БК РФ: Иные межбюджетные трансферты из бюджетов городских, сельских поселений бюджетам муниципальных районов (в ред. Федерального закона от 29.11.2014 г. № 383-ФЗ, введена Федеральным законом от 30.12.2008 г. № 310-ФЗ).

В случаях и порядке, предусмотренных муниципальными правовыми актами представительного органа городского, сельского поселения, принимаемыми в соответствии с требованиями настоящего Кодекса, бюджетам муниципальных районов могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджетов городских, сельских поселений на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями (в ред. Федеральных законов от 29.11.2014 г. № 383-ФЗ, от 02.08.2019 г. № 307-ФЗ).

Органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, за исключением случаев, установленных соответственно федеральными законами, законами субъектов РФ.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти, и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, только при наличии собственных финансовых средств (за исключением межбюджетных трансфертов).

Расходные обязательства муниципального района, связанные с осуществлением исполнительно-распорядительными органами муниципальных районов полномочий исполнительно-распорядительных органов городских, сельских поселений, в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации исполнительно-распорядительные органы городских, сельских поселений не образуются, устанавливаются органами местного самоуправления муниципального района и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с соблюдением требований, установленных БК РФ.

5.5. Реестр расходных обязательств

Органы государственной власти местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств.

Реестр расходных обязательств – это используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Основы для формирования и ведения реестра расходных обязательств были заложены в Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 гг.

Процедуры ведения федерального реестра были сформулированы в Положении о ведении реестра расходных обязательств Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 16.07.2005 г. № 440. Детальное описание структуры расходных обязательств, представляемых в реестре, и особенностей представления информации для расходных обязательств по каждому из типов содержится в методических указаниях по составлению реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

На региональном уровне порядок представления реестров расходных обязательств регулируется приказом Минфина РФ от 07.09.2007 г. № 76н «О порядке представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации». **Реестр расходных обязательств Российской Федерации ведется в порядке, установленном Правительством РФ.**

Реестр расходных обязательств субъекта РФ ведется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Реестр расходных обязательств субъекта РФ, а также свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, представляются в Минфин РФ.

Реестр расходных обязательств муниципального образования ведется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования. Он представляется финансовым органом муниципального образования в финансовый орган субъекта РФ в порядке, установленном финансовым органом субъекта РФ. Реестр расходных обязательств поселения представляется органом местного самоуправления в орган исполнительной власти субъекта РФ в порядке, установленном органом исполнительной власти субъекта РФ.

Субъект РФ составляет свод реестров муниципальных образований, представляющий собой их объединение.

Структура реестра расходных обязательств содержит следующие разделы:

1. Код расходного обязательства, установленный нормативным правовым актом муниципального образования.
2. Вид расходного обязательства в разрезе функциональной и экономической классификации.
3. Содержание расходного обязательства, раскрывающее конкретное направление использования бюджетных средств.
4. Нормативное правовое регулирование расходного обязательства. В этом разделе указывается, какой уровень публичной власти и каким документом (реквизиты документа, статья, пункт, абзац) вводит и устанавливает расходное обязательство.

Под введением расходных обязательств понимается определение функций и задач органов публичной власти, требующих осуществления бюджетных расходов, а также общих принципов финансового обеспечения и исполнения расходных обязательств.

Под установлением расходных обязательств понимается определение целей, направлений, объема, структуры, размеров бюджетных расходов, необходимых для выполнения функций и задач органов публичной власти; установление различных нормативов; определение мероприятий, программ и проектов, категорий получателей бюджетных средств, связанных с выполнением органами публичной власти соответствующих задач и функций, а также конкретного порядка финансового обеспечения и исполнения установленных расходных обязательств.

5. Финансовое обеспечение. Указывается, какой уровень публичной власти и на основании какого документа (реквизиты документа, статья, пункт, абзац) предусматривает бюджетные средства, необходимые для исполнения расходных обязательств, а также субвенции бюджетам других уровней бюджетной системы РФ на исполнение соответствующих расходных обязательств.

6. Расходование средств. Указывается, какой уровень публичной власти и на основании какого документа (реквизиты документа, статья, пункт, абзац) предоставляет бюджетные средства на исполнение расходного обязательства.

Область применения реестра расходных обязательств:

- выявление и управление расходными обязательствами;
- функциональная и нормативная обоснованность расходной части бюджета;
- выявление и полная ликвидация «нефинансируемых мандатов»;
- оценка финансовых последствий изменений законодательства в части обязательств;
- основа для формирования муниципальных заданий;
- функциональная и нормативная обоснованность расходной части бюджета;
- анализ достаточности объемов бюджетных ассигнований, отраженных в реестре расходных обязательств, для исполнения действующих расходных обязательств;
- балансирование обязанностей по выплате средств из бюджета с реальными финансовыми возможностями;
- анализ расходных обязательств в разрезе по типам (в том числе по социальному обеспечению населения) и методике расчета.

Область применения реестра расходных обязательств:

- выявление и управление расходными обязательствами;
- функциональная и нормативная обоснованность расходной части бюджета;
- выявление и полная ликвидация «нефинансируемых мандатов»;
- оценка финансовых последствий изменений законодательства в части обязательств;
- основа для формирования муниципальных заданий;
- функциональная и нормативная обоснованность расходной части бюджета;

– анализ достаточности объемов бюджетных ассигнований, отраженных в реестре расходных обязательств, для исполнения действующих расходных обязательств;

– балансирование обязанностей по выплате средств из бюджета с реальными финансовыми возможностями;

– анализ расходных обязательств в разрезе по типам (в том числе по социальному обеспечению населения) и методике расчета.

Бюджетные ассигнования и их виды

Бюджетные обязательства – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, т.е. обязанность органа, исполняющего бюджет, совершать в течение определенного срока расходование средств данного бюджета в соответствии с законом (решением) о бюджете и сводной бюджетной росписью.

Бюджетное обязательство является частью расходного обязательства. **Расходное обязательство** определяет общую обязанность что-либо оплатить из бюджета, а бюджетное обязательство определяет только ту часть расходного обязательства, которая утверждена в бюджете на текущий год. Например, на основании какого-либо закона бюджет обязан выплачивать пенсии определенной группе граждан. Или: казенное учреждение заключило договор на 3 года на обеспечение питанием (это расходные обязательства). При составлении бюджета на эти расходы на конкретный год планируются конкретные суммы (бюджетные ассигнования). Как только бюджет будет принят в соответствии с законодательством, эти планы станут бюджетными обязательствами.

С 1 января 2008 г. расходование средств бюджета осуществляется посредством бюджетных ассигнований.

Бюджетные ассигнования – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

К бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования:

– на оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, заключаемых на основе конкурсов (тендеров);

– социальное обеспечение населения;

– предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;

– предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг;

– предоставление межбюджетных трансфертов;

– предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;

– обслуживание государственного (муниципального) долга;

– исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Ввиду особой значимости и порядка финансового обеспечения более подробно раскроем состав первых двух видов бюджетных ассигнований: на оказание государственных (муниципальных) услуг и на социальное обеспечение населения.

К бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг относятся ассигнования:

- на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений;
- предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;
- предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;
- закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций бюджетного учреждения), в том числе в целях:
 - оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;
 - осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий);
 - разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;
 - закупки товаров в государственный материальный резерв.

К бюджетным ассигнованиям на социальное обеспечение населения относятся ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам либо на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения. Социальное обеспечение населения может осуществляться посредством принятия публичных нормативных обязательств. Бюджетные ассигнования на исполнение указанных публичных нормативных обязательств предусматриваются отдельно, но по каждому виду обязательств в виде пенсий, пособий, компенсации и других социальных выплат, а также осуществления мер социальной поддержки населения.

В послании Президента В.В. Путина Федеральному Собранию 15 января 2020 г. отмечается: «Нам нужно быстрее, не откладывая решать масштабные социальные, экономические, технологические задачи, перед которыми стоит страна.

Их содержание и ориентиры отражены в национальных проектах, реализация которых требует нового качества государственного управления, работы Правительства, всех уровней власти, прямого диалога с гражданами»²⁷. Согласно национальному проекту «демография» коэффициент рождаемости в нашей стране должен составить к 2024 г. – 1,7. Для поддержки семьи из бюджетной системы выделяются значительные финансовые ресурсы. Показатели поддержки демографической политики в РФ до 2024 г. представлены в табл. 5.8.

Таблица 5.8

Показатели поддержки демографической политики до 2024 г.*

Показатель	Значение показателя	Примечание
Создать новые места в яслях	255 тысяч	до 2021 г. за счет федерального бюджета
С января текущего года семьи, чьи доходы не превышают двух прожиточных минимумов на человека, будут получать ежемесячные выплаты на первых и вторых детей	Размер выплаты зависит от прожиточного минимума ребёнка в конкретном регионе	Не до полутора лет, как прежде, а до трёх. Размер выплаты зависит от прожиточного минимума ребёнка в конкретном регионе
Начались выплаты на третьего или последующих детей до 7 лет	На одного ребёнка в месяц. С 01.01.2020 г. выплаты составят 5,5 тыс. р. С 01.01.2021 г. выплаты составят не менее 11 тыс. р., в зависимости от ПМ	При поддержке федерального бюджета выплаты будут получать семьи, чьи доходы не превышают одного прожиточного минимума на человека
Социальный контракт призван стать своего рода индивидуальной программой повышения доходов и качества жизни для каждой нуждающейся семьи	Государство будет предоставлять гражданам регулярные выплаты, помощь по переобучению и повышению квалификации, содействие в трудоустройстве или открытии небольшого собственного дела	Пока эффективность социального контракта крайне низкая. И на снижение бедности, на повышение доходов семей влияние слабое. Необходимо обновить сами принципы социального контракта в целях снижения бедности
Программа материнского капитала продляется	Минимум до 31 декабря 2026 г.	Поддержка молодых людей, тех, кто начинает семейную жизнь
После индексации с января 2020 г. материнский капитал увеличится	Материнский капитал составит 466 617 р.	При рождении второго ребёнка
Предложено увеличить материнский капитал ещё на 150 тыс. р.	До 616 617 р.	При рождении второго ребёнка
Принято решение: при рождении третьего ребёнка государство «гасит» за семью часть ипотечного кредита	450 тыс. р. её ипотечного кредита	В целом семья с тремя детьми сможет при помощи государства вложить в решение своей жилищной проблемы свыше одного миллиона рублей

²⁷ Послание Президента Федеральному Собранию. URL: kremlin.ru > events > president > news.

Показатель	Значение показателя	Примечание
Льготная ставка ипотеки для молодых 7–6 % годовых – для семей с двумя и более детьми	Распространена на весь срок кредита во всех регионах	Число тех, кто воспользовался такой мерой поддержки, возросло почти в десять раз. В регионах Дальнего Востока эта ставка 2 %
Обеспечить бесплатным горячим питанием всех учеников начальной школы с первого по четвёртый класс	За счет средств из трёх источников: федерального, регионального и местного бюджетов	Все дети и родители должны себя чувствовать в равных условиях. Создать в школах необходимую инфраструктуру. Не позднее 1 сентября 2023 г. младшие школьники во всех субъектах Федерации по всей стране должны быть обеспечены бесплатным качественным горячим питанием
Смысл всех мер заключается в том, чтобы создать в России стройную, масштабную систему поддержки семей	Это потребует в совокупности около 800 млрд р. из всех уровней бюджетов	Главное, создать эффективно работающую, гарантирующую развитие России экономическую систему как большой и успешной страны
С 1 сентября 2020 г. ввести специальную доплату классным руководителям	В размере не менее 5 тыс. р. за счёт средств федерального бюджета	В целях усиления воспитательной функции
Ежегодно увеличивать количество бюджетных мест в вузах	В приоритетном порядке отдавать эти места именно в региональные вузы	В те территории, где сегодня не хватает врачей, педагогов, инженеров
Сконцентрировать усилия на первичном звене здравоохранения, с которым соприкасается каждый человек и каждая семья. С 1 июля 2020 г. запустить программу модернизации первичного звена здравоохранения	В 2020 г. в полном объёме, как и предусмотрено в национальном проекте «здравоохранение», завершить развёртывание сети фельдшерско-акушерских пунктов. На решение этих задач дополнительно выделили 550 млрд р., более 90 % – это федеральные ресурсы	Предстоит отремонтировать и оборудовать новой техникой поликлиники, районные больницы, станции скорой помощи во всех регионах страны
Субъекты Федерации должны найти резервы и вплотную заняться решением жилищных проблем врачей и фельдшеров, особенно в сёлах, посёлках, малых городах	Использовать для этого все механизмы, в том числе служебное жильё, поддержку индивидуального жилищного строительства. Квоты на целевой приём будут формироваться по заявкам регионов	Вопрос подготовки, привлечения кадров – ключевой для здравоохранения. По ординатуре, по самым дефицитным направлениям, установить стопроцентное целевое обучение
Чтобы выполнить указанные мероприятия, нужно запустить новый инвестиционный цикл, серьёзно	Начиная с 2020 г. ежегодный прирост инвестиций должен составлять не менее 5 %, их долю в ВВП страны	Планируется в течение шести лет не менять налоговые условия для бизнеса, таким обра-

Показатель	Значение показателя	Примечание
нарастить вложения в создание и обновление рабочих мест, инфраструктуру, в развитие промышленности, сельского хозяйства, сферы услуг. РФ должна создать собственные технологии и стандарты по тем направлениям, которые определяют будущее	нужно увеличить с текущего 21 до 25 % в 2024 г.	зод обеспечить более широкий горизонт для планирования инвестиций. Налоговые условия для крупных, значимых проектов должны быть неизменны на срок до 20 лет. Намечается ускорить цифровую трансформацию реального сектора экономики

* Составлено по: Послания Президента Федеральному Собранию. kremlin.ru › events › president › news.

5.6. Формирование резервных фондов

Особенности формирования резервных фондов:

1) **резервный фонд** – это традиционная статья расходов бюджетов всех уровней, формирование которой предусмотрено в законодательном порядке БК РФ;

2) данные средства подлежат использованию в течение финансового года, хотя и на строго определенные в законодательном порядке цели, как правило связанные с чрезвычайными ситуациями; именно эта особенность фондов (запрет на использование в текущей деятельности) позволяет относить данные ресурсы к резервам;

3) эффективность управления такими резервами достигается только целевым их использованием;

4) данные средства не могут приносить дополнительный доход, поскольку это не временно свободные активы.

Создание резервных фондов органов исполнительной власти, в том числе органов местного самоуправления, предусматривается в расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а именно, согласно бюджетной классификации РФ, в разделе 1 «Общегосударственные вопросы» отдельным подразделом. При этом запрещается создание резервных фондов законодательных (представительных) органов и депутатов законодательных (представительных) органов.

Порядок формирования резервных фондов жестко регламентирован Бюджетным кодексом РФ (ст. 81 «Резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций)» и ст. 82 «Резервный фонд Президента РФ»).

Размер резервных фондов в федеральном бюджете не может превышать 3 % утвержденных расходов федерального бюджета. Размер резервных фондов в бюджетах субъектов РФ устанавливается органами законодательной (представительной) власти субъектов РФ при утверждении бюджетов на очередной финансовый год.

Средства резервных фондов используются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ

по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году. Важная характеристика данных резервов состоит в том, что бюджетные ассигнования резервных фондов, предусмотренные в составе соответствующего бюджета, используются по решению соответствующего высшего исполнительного органа государственной власти (местной администрации), т.е. существует определенная свобода в управлении такими резервами. Порядок расходования средств резервных фондов устанавливается нормативными правовыми актами Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления.

Порядок использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства РФ, резервного фонда высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, резервного фонда местной администрации, предусмотренных в составе федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, устанавливается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией. Отчет об использовании бюджетных ассигнований резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) прилагается к ежеквартальному и годовому отчетам об исполнении соответствующего бюджета.

Федеральным бюджетом на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание резервного фонда Президента РФ в размере не более 1 % утвержденных расходов федерального бюджета. Средства резервного фонда Президента Российской Федерации используются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов на основании указов и распоряжений Президента РФ. Не допускается использование бюджетных ассигнований резервного фонда Президента РФ на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента.

6. СУЩНОСТЬ И ВИДЫ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА ГОСУДАРСТВА

6.1. Доходы федерального бюджета

Доходы бюджета отражают экономические отношения, возникающие у государства с предприятиями, организациями и гражданами в процессе формирования бюджетного фонда страны. Formой проявления этих экономических отношений служат различные виды платежей предприятий, организаций и населения в государственный бюджет, а их материально-вещественным воплощением – денежные средства, мобилизованные в бюджетный фонд. Бюджетные доходы, с одной стороны, являются результатом распределения стоимости общественного продукта между различными участниками воспроизводственного процесса, а с другой – выступают объектом дальнейшего распределения сконцентрированной в руках государства стоимости, ибо последняя используется для формирования бюджетных фондов территориального, отраслевого и целевого назначения.

Доходы бюджета выражают экономические отношения по поводу распределения и перераспределения той части ВВП, которая связана с формированием централизованного фонда денежных средств государства (финансовых ресурсов бюджетов бюджетной системы), необходимого для выполнения его функций.

Основным источником формирования доходов бюджетов является ВВП. Доходы по социально-экономическому признаку делятся на доходы от хозяйствующих субъектов, государственного имущества и угодий, государственной внешнеэкономической и другой деятельности, личных доходов граждан. Укрупненная структура доходов бюджета включает налоговые и неналоговые виды доходов, а также безвозмездные поступления.

Основные характеристики федерального бюджета на 2020–2022 гг. сформированы с учетом применения основных положений «бюджетных правил». Определение предельного объема расходов федерального бюджета производится исходя из базовых цен на нефть, в связи с чем дополнительные нефтегазовые доходы направляются на формирование Фонда национального благосостояния (ФНБ).

Последовательная реализация политики макроэкономической стабилизации («бюджетные правила») в совокупности с созданием новых инструментов развития (национальные проекты) с одной стороны обеспечит стабилизацию нефтегазового дефицита на уровне 5,8–5,9 % ВВП, а с другой – не будет угрожать устойчивости государственных финансов и доступности кредитных ресурсов для частного сектора.

В федеральный бюджет зачисляются **налоговые доходы** от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (ст. 50 БК РФ):

– налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет, – по нормативу 100 %;

– налога на прибыль организаций (в части доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, а также в части доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам) – по нормативу 100 %;

– налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона от 30.12.1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, – по нормативу 25 %;

– налога на добавленную стоимость – по нормативу 100 %;

– абзацы 6–8 утратили силу с 1 января 2020 г.;

– акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 %, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, – по нормативу 20 %;

– акцизов на табачную продукцию – по нормативу 100 %;

– акцизов на автомобили легковые и мотоциклы – по нормативу 100 %;

– акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, – по нормативу 12 %;

– акцизов на средние дистилляты, производимые на территории Российской Федерации, – по нормативу 50 %;

– акцизов по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию Российской Федерации, – по нормативу 100 %;

– налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) – по нормативу 100 %;

– налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) – по нормативу 100 %;

– налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) – по нормативу 40 %;

– налога на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации – по нормативу 100 %;

– регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) – по нормативу 100 %;

– регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) – по нормативу 95 %;

– регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации при выполнении соглашений о разделе продукции – по нормативу 100 %;

- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) – по нормативу 20 %;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) – по нормативу 20 %;
- водного налога – по нормативу 100 %;
- государственной пошлины (за исключением государственной пошлины, подлежащей зачислению по месту государственной регистрации);
- государственной пошлины за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – по нормативу 50 %;
- государственной пошлины за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, в электронной форме и выдачи документов через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – по нормативу 75 %;
- акцизов на нефтяное сырье, направленное на переработку, – по нормативу 100 %;
- акцизов на темное судовое топливо, производимое на территории Российской Федерации, – по нормативу 100 %;
- налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья – по нормативу 100 %.

В неналоговые доходы федерального бюджета включаются (ст. 51 БК РФ).

Неналоговые доходы федерального бюджета формируются в соответствии со ст. 41, 42 и 46 БК РФ, в том числе:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере;
- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере;
- доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

- средства самообложения граждан;
- иные неналоговые доходы.

К безвозмездным поступлениям относятся:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета.

Нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, договоры, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов, должны предусматривать положения о порядке их исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях их уплаты.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (ст. 42 БК РФ)

К доходам бюджетов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, относятся:

- доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;
- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях;
- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, и имущества, переданного в доверительное управление юридическим лицам, созданным в организационно-правовой форме государственной компании), в залог, в доверительное управление;
- плата за пользование бюджетными кредитами;

– доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

– часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;

– другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

Доходы бюджетов от штрафов, неустоек, пеней и платежей, поступающих от реализации конфискованного имущества, компенсации ущерба, возмещения вреда окружающей среде.

1. Суммы штрафов, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100 % в случае, если постановления о наложении административных штрафов вынесены:

– судьями федеральных судов (если иное не установлено;

– должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений, территориальных органов и структурных подразделений территориальных органов, иных федеральных государственных органов;

– должностными лицами Центрального банка Российской Федерации;

– должностными лицами государственных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти.

2. Суммы штрафов, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежат зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 100 % в случае, если постановления о наложении административных штрафов вынесены:

– должностными лицами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– должностными лицами государственных учреждений, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

3. Суммы штрафов, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение Правил дорожного движения, правил эксплуатации транспортного средства, подлежат зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации по месту нахождения должностного лица федерального органа исполнительной власти (органа исполнительной власти

субъекта Российской Федерации), принявшего решение о наложении административного штрафа или направившего дело об административном правонарушении на рассмотрение судье, по нормативу 100 %.

4. Суммы штрафов, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в случае, если постановления о наложении административных штрафов вынесены мировыми судьями, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, подлежат зачислению:

– в бюджет субъекта Российской Федерации по нормативу 50 %;

– в бюджет муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением (по месту нахождения органа или должностного лица, принявших решение о наложении административного штрафа) по нормативу 50 %.

5. Суммы штрафов, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях за административные правонарушения, выявленные должностными лицами органов муниципального контроля, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований, за счет средств бюджетов которых осуществляется финансовое обеспечение деятельности указанных органов, по нормативу 100 %.

6. Суммы штрафов, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях за административные правонарушения в области финансов, связанные с нецелевым использованием бюджетных средств, невозвратом либо несвоевременным возвратом бюджетного кредита,

Показатели федерального бюджета в 2019–2022 гг. представлены в табл. 6.1.

Таблица 6.1

Основные характеристики федерального бюджета в 2019–2022 гг., млрд р. *

Показатель	2019**	2020	2021	2022
ДОХОДЫ	20 174,9	20 379,4	21 246,5	22 058,3
%% ВВП <*>	18,5	18,1	17,7	17,2
Нефтегазовые доходы	8 239,5	7 472,2	7 679,4	7 730,6
Базовые нефтегазовые доходы	5 062,5	5 139,3	5 444,9	5 695,0
%% ВВП	7,6	6,6	6,4	6,0
% от общего объема	40,8	36,7	36,1	35,0
Ненефтегазовые доходы	11 935,5	12 907,1	13 567,1	14 327,6
%% ВВП	10,9	11,4	11,3	11,1
% от общего объема	59,2	63,3	63,9	65,0
РАСХОДЫ	18 293,7	19 503,3	20 634,0	21 763,3
%% ВВП	16,8	17,3	17,1	16,9
ПЕРВИЧНЫЙ СТРУКТУРНЫЙ БАЛАНС				
(при базовой цене на нефть)	–476,7	–559,9	–585,0	–585,0
%% ВВП	–0,4	–0,5	–0,5	–0,5
Справочно:				

Показатель	2019**	2020	2021	2022
НЕНЕФТЕГАЗОВЫЙ БАЛАНС	–6 358,3	–6 596,2	–7 066,9	–7 435,7
%% ВВП	–5,8	–5,8	–5,9	–5,8
БАЛАНС	1 881,2	876,1	612,5	295,0
%% ВВП	1,7	0,8	0,5	0,2

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 49.

** С учетом изменений в Федеральном законе от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 од и на плановый период 2020 и 2021 годов».

В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации намечено.

1. В 2020 г. и плановом периоде 2021 и 2022 гг. ожидается постепенное снижение доходов федерального бюджета по отношению к ВВП на фоне сокращения доли нефтегазовых доходов, что обусловлено следующими факторами:

– во-первых, ожидается, что в отсутствие серьезных шоков в глобальной экономике цены на энергоносители на мировом рынке будут постепенно снижаться (нефть марки Юралс – 55 долл./барр. к 2022 г.), в то время как курс рубля будет оставаться относительно стабильным в реальном выражении;

– во-вторых, в течение прогнозного периода доля самого нефтегазового сектора в структуре ВВП продолжит снижаться на фоне отстающих темпов роста (снижения по отдельным позициям) физических объемов добычи и экспорта нефти;

– в-третьих, по мере роста истощенности разрабатываемых запасов, а также переноса инвестиций на льготные месторождения продолжит расти размер соответствующих налоговых расходов – в том числе в связи с введением налогового режима НДС²⁸.

2. В прогнозе доходов учтено поэтапное завершение налогового маневра в нефтегазовой отрасли, предусматривающее увеличение ставки НДС на нефть при одновременном снижении ставки экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты с доведением их к 2024 г. до нулевого уровня. При этом с января 2019 г. предусмотрен возвратный акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку, и повышение ставок возвратных акцизов на отдельные нефтепродукты. При уточнении параметров завершения налогового маневра в ноябре 2018 г. и июле 2019 г. возмещение в рамках демпфирующей компоненты возвратного акциза было существенно увеличено.

²⁸ Введение режима налога на дополнительный доход (НДД) в нефтяной отрасли направлен на то, что этот новый режим налогообложения введен в тестовом режиме на отдельных участках недр, расположенных как в традиционных, так и новых регионах нефтедобычи, в целях стимулирования разработки новых месторождений и рационального недропользования.

Режим НДС предполагает снижение «валовых» рентных налогов (НДС, экспортная пошлина) с введением налога (НДД), величина которого зависит от доходности проекта с учетом фактических цен на нефть и затрат на ее добычу. Данные изменения позволяют перераспределить фискальную нагрузку и перенести основную ее часть на более поздние этапы разработки месторождений, т.е. после их выхода на проектную мощность.

3. Структура и объем нефтегазовых доходов федерального бюджета в рассматриваемом периоде достаточно стабильны – после небольшого увеличения по отношению к ВВП (до 11,2–11,4 %) в 2019–2020 гг. они будут незначительно снижаться (до 11,1 % ВВП к 2022 г.), преимущественно за счет снижения поступлений акцизов на нефтепродукты в связи с их поэтапной передачей на региональный уровень.

4. Доля НДС по отношению к ВВП незначительно увеличится в 2020 г. по сравнению с оценкой текущего года (с 6,5 до 6,6 % ВВП) – за счет влияния повышенной основной ставки налога (20 %) в течение всего года (тогда как в I квартале 2019 г. налог выплачивался за IV квартал 2018 г., по ставке 18 %). В последующие годы ожидается рост ввозного НДС по отношению к ВВП за счет соответствующего роста импорта.

5. Существенный вклад в нефтегазовые доходы в рассматриваемом периоде будут вносить поступления дивидендов от компаний с государственным участием. В прогнозе учтен постепенный переход к единому подходу по определению дивидендной политики компаний – направление на дивиденды не менее 50 % чистой прибыли по МСФО.

Эти меры в соответствии с целями и задачами бюджетной политики не только обеспечат положительный эффект с фискальной точки зрения, но и создадут положительные структурные изменения и устранению препятствий для роста экономики. В табл. 6.2 показаны доходы федерального бюджета в 2019–2022 гг.

Таблица 6.2

Доходы федерального бюджета в 2019–2022 гг., млрд р.*

Показатель	2019**	2020	2021	2022
ДОХОДЫ, ВСЕГО	19 952,4	20 379,4	21 246,5	22 058,3
%% ВВП	18,4	18,1	17,7	17,2
НЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ	7 845,5	7 472,2	7 679,4	7 730,6
%% ВВП	7,2	6,6	6,4	6,0
Базовые нефтегаз. доходы	4 988,5	5 139,3	5 444,9	5 695,0
Дополнительные нефтегаз. доходы	2 857,0	2 332,9	2 234,6	2 035,7
НЕНЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ	12 106,9	12 907,1	13 567,1	14 327,6
%% ВВП	11,2	11,4	11,3	11,1
Связанные с внутренним производством	6 322,0	6 678,7	6 964,0	7 302,4
НДС на товары, реализуемые на территории Российской Федерации	4 198,1	4 508,5	4 782,1	5 090,0
Акцизы на производимые товары	941,7	959,8	940,7	906,7
Налог на прибыль	1 182,2	1 210,3	1 241,2	1 305,7
Связанные с импортом	3 597,6	3 766,1	4 044,3	4 373,1
НДС на ввозимые товары	2 825,4	2 983,9	3 209,1	3 473,5
Акцизы на ввозимые товары	90,9	125,9	131,3	137,4

Показатель	2019**	2020	2021	2022
Ввозные таможенные пошлины	681,4	656,3	703,9	762,2
Прочие доходы	2 187,3	2 462,4	2 558,9	2 652,1
Дивиденды, в т.ч. ПАО Сбербанк	619,4	760,6	930,9	1076,8

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 44.

** Оценка.

6.2. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

Налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации образуются в соответствии со ст. 56 БК РФ. Основные налоговые доходы.

1. В бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих региональных налогов:

- налога на имущество организаций – по нормативу 100 %;
- налога на игорный бизнес – по нормативу 100 %;
- транспортного налога – по нормативу 100 %.

2. В бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами налогов:

налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, – по нормативу 100 %;

– продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, – по нормативу 75 %;

– налога на доходы физических лиц – по нормативу 85 %;

– налога на доходы физических лиц, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента, – по нормативу 100 %;

– акцизов на спирт этиловый из пищевого или непищевого сырья – по нормативу 100 %;

– акцизов на спиртосодержащую продукцию – по нормативу 100 %;

– акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, – по нормативу 88 %;

– акцизов на средние дистилляты, производимые на территории Российской Федерации, – по нормативу 50 %;

– акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 %, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректифицированного

этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, – по нормативу 80 %;

– акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 %, включающую пиво, вина, фруктовые вина, игристые вина (шампанские), винные напитки, изготавливаемые без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, – по нормативу 100 %;

– акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9 % включительно – по нормативу 100 %;

– налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых – по нормативу 100 %;

– налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) – по нормативу 60 %;

– налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов – по нормативу 100 %;

– регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) – по нормативу 5 %;

– сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) – по нормативу 80 %;

– сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) – по нормативу 80 %;

– сбора за пользование объектами животного мира – по нормативу 100 %;

– налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в том числе минимального налога, – по нормативу 100 %;

– государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100 %:

– по делам, рассматриваемым конституционными (уставными) судами соответствующих субъектов Российской Федерации;

– за совершение нотариальных действий нотариусами государственных нотариальных контор и (или) должностными лицами органов исполнительной власти, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и (или) законодательными актами субъектов Российской Федерации на совершение нотариальных действий;

– за государственную регистрацию межрегиональных, региональных и местных общественных объединений, отделений общественных объединений, а также за государственную регистрацию изменений их учредительных документов;

– за государственную регистрацию региональных отделений политических партий;

– за выдачу квалификационного аттестата, предоставляющего право осуществлять кадастровую деятельность;

(абзац введен Федеральным законом от 07.05.2013 г. № 104-ФЗ)

– за выдачу свидетельства о государственной аккредитации региональной спортивной федерации;

– за государственную регистрацию средства массовой информации, за внесение изменений в запись о регистрации средства массовой информации (в том числе связанных с изменением тематики или специализации), продукция которого предназначена для распространения преимущественно на территории субъекта Российской Федерации, территории муниципального образования;

2.1. В текущем финансовом году налоговые доходы от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, подлежащие зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с нормативом, установленным настоящей статьей, направляются территориальным органом Федерального казначейства в уполномоченный территориальный орган Федерального казначейства для их перечисления не реже одного раза в 10 дней на счета территориальных органов Федерального казначейства в соответствии с нормативами, установленными федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

Перечисленные уполномоченным территориальным органом Федерального казначейства в текущем финансовом году на счета территориальных органов Федерального казначейства налоговые доходы от указанных акцизов распределяются территориальными органами Федерального казначейства между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами с учетом установленных законами субъектов Российской Федерации дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты.

2.2. В текущем финансовом году налоговые доходы от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 %, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректификованного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, подлежащие зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с нормативом, установленным настоящей статьей, распределяются территориальными органами Федерального казначейства между бюджетами субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете.

2.3. В текущем финансовом году налоговые доходы от акцизов на спирт этиловый из пищевого или непищевого сырья, акцизов на спиртосодержащую продукцию, подлежащие зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с нормативом, установленным настоящей статьей, в размере 50 % объема указанных доходов распределяются территориальными органами Федерального казначейства между бюджетами субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете.

3. В бюджеты субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих в соответствии с настоящим Кодексом зачислению в местные бюджеты и бюджеты субъектов Российской Федерации, а также доходы от торгового сбора, подлежащего уплате на территориях этих субъектов Российской Федерации.

4. Налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, подлежат зачислению в бюджет края (области). Налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти автономного округа, подлежат зачислению в бюджет автономного округа.

Если иное не установлено федеральным законом о федеральном бюджете и договором между органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, и органами государственной власти соответствующего автономного округа, налоговые доходы, указанные в п. 2 настоящей статьи, подлежат зачислению в бюджет края (области), за исключением налога на доходы физических лиц по нормативу 15 %, подлежащего зачислению в бюджет автономного округа, передаваемого в полном объеме органами государственной власти автономного округа в соответствующие местные бюджеты.

Основные неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации (ст. 57 БК РФ).

Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются в соответствии со ст. 41, 42 и 46 настоящего Кодекса, в том числе за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных, – по нормативу 100 %;

- доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных, – по нормативу 100 %;

- доходов от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями субъектов Российской Федерации;

- части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами Российской Федерации, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, – в размерах, определяемых в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации;

- платы за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 40 %;

– платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, а также платы за использование лесов, расположенных на землях иных категорий, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, – по нормативу 100 %;

– декларационного платежа – по нормативу 100 %;

Показатели консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020–2022 гг. определяться с учетом задач, обозначенных в Указе Президента РФ В.В. Путина № 204 (табл. 6.3).

Таблица 6.3

Основные показатели консолидированных бюджетов субъектов
в 2019–2022 гг., млрд р.*

Показатель	2019**	2020	2021	2022
Доходы	13 376,0	14 122,1	14 836,3	15 616,3
%% ВВП	12,3	12,5	12,3	12,2
Собственные доходы	10 974,6	11 569,6	12 269,9	13 133,4
Межбюджетные трансферты	2 401,4	2 552,4	2 566,4	2 482,9
Расходы	13 278,2	14 098,9	14 830,4	15 588,6
%% ВВП	12,2	12,5	12,3	12,1
Профицит	97,8	23,2	5,9	27,6
%% ВВП	0,1	0,0	0,0	0,0

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 57.

** С учетом изменений в Федеральный закон от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Из приведенных данных видно, что межбюджетные трансферты (безвозмездные поступления) составят в 2020 г. 20 % от собственных доходов бюджетов регионов, что свидетельствует о низкой финансовой устойчивости большинства из них.

Объем налоговых и неналоговых доходов на субфедеральном уровне предположительно до 2022 г. будет сохраняться на стабильном уровне по отношению к ВВП за счет принятия дополнительных мер, направленных на увеличение собственных доходов регионов в целях реализации поставленных задач и увеличится в 2022 г. на 6 % в реальном выражении по отношению к 2019 г. Указанные меры призваны решить задачи, поставленные в Указе № 204.

При планировании объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации учитывается оценка исполнения в 2019 г., уточненного прогноза макроэкономических показателей социально-экономического развития и следующие факторы:

– сохранение в 2020–2022 гг. установленных указами Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», от 28.12.2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» целевых показателей повышения оплаты труда работников в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания;

– индексация фондов оплаты труда категорий работников бюджетной сферы, которые не попадают под действие указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», от 28.12.2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», с 1 октября ежегодно;

– повышение уровня минимального размера оплаты труда до величины прожиточного минимума трудоспособного населения;

– ежегодная индексация на уровень инфляции расходов на социальное обеспечение населения;

– ежегодное изменение объемов целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

В 2020–2022 гг. прогнозируется профицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, который будет направляться на выкуп ценных бумаг, погашение кредитов от кредитных организаций и бюджетных кредитов.

6.3. Доходы местных бюджетов

Налоговые доходы бюджетов городских поселений формируются в соответствии со ст. 61 БК РФ.

1. В бюджеты городских поселений зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами городских поселений в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

– земельного налога – по нормативу 100 %;

– налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %.

2. В бюджеты городских поселений зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

– налога на доходы физических лиц – по нормативу 10 %;

– единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 50 %;

– государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления городского поселения, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий, за выдачу органом местного самоуправ-

ления городского поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, – по нормативу 100 %.

3. В бюджеты городских поселений зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. В бюджеты городских поселений зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов.

Налоговые доходы бюджетов муниципальных районов (ст. 61.1 БК РФ).

1. В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов:

– земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 %;

– налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 %.

2. В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

– налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях городских поселений, – по нормативу 5 %;

– налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях сельских поселений, – по нормативу 13 %;

– налога на доходы физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 15 %;

– единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – по нормативу 100 %;

– единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на территориях городских поселений, – по нормативу 50 %;

– единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на территориях сельских поселений, – по нормативу 70 %;

– единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 %;

– государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100 %:

– по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями (за исключением Верховного Суда Российской Федерации);

– за государственную регистрацию транспортных средств, за временную регистрацию ранее зарегистрированных транспортных средств по месту их пребывания;

– за выдачу органом местного самоуправления муниципального района специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного

средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов;

– государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления;

– налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, – по нормативу 100 %.

В бюджеты городских округов, городских округов с внутригородским делением и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя подлежит зачислению государственная пошлина за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, по нормативу 100 %.

3. В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Налоговые доходы от налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях сельских поселений, и от единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на территориях сельских поселений; по единым для всех сельским поселениям нормативам отчислений в размерах соответственно до 8 и до 20 %.

Налоговые доходы бюджетов городских округов (ст. 61.2 БК РФ).

1. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов:

– земельного налога – по нормативу 100 %;

– налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %.

2. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

– налога на доходы физических лиц – по нормативу 15 %;

– единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – по нормативу 100 %;

– единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 100 %;

– государственной пошлины – в соответствии с п. 2 ст. 61.1 настоящего Кодекса;

– налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, – по нормативу 100 %.

3. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов РФ для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Налоговые доходы бюджетов городских округов с внутригородским делением (ст. 61.3 БК РФ).

1. В бюджеты городских округов с внутригородским делением подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога – по нормативу 100 %;
- налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %.

2. В бюджеты городских округов с внутригородским делением подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц – по нормативу 15 %;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – по нормативу 100 %;
- единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 100 %;
- государственной пошлины – в соответствии с п. 2 ст. 61.1 настоящего Кодекса;
- налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, – по нормативу 100 %.

3. В бюджеты городских округов с внутригородским делением подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов РФ.

4. Установленные настоящим Кодексом источники доходов бюджетов городских округов с внутригородским делением, не отнесенные законами субъектов РФ к источникам доходов бюджетов внутригородских районов, подлежат зачислению в бюджеты городских округов с внутригородским делением.

Налоговые доходы бюджетов внутригородских районов (ст. 61.4 БК РФ).

1. В бюджеты внутригородских районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога – по нормативу 100 %;
- налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %.

2. В бюджеты внутригородских районов подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. В бюджеты внутригородских районов подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов по нормативам отчислений, установленным представительными органами городских округов с внутригородским делением.

Налоговые доходы бюджетов сельских поселений (ст. 61.5 БК РФ).

1. В бюджеты сельских поселений подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога – по нормативу 100 %;

– налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %.

2. В бюджеты сельских поселений подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

– налога на доходы физических лиц – по нормативу 2 %;

– единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 30 %;

– государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления сельского поселения – по нормативу 100 %;

3. В бюджеты сельских поселений подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. В бюджеты сельских поселений подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов в соответствии со ст. 63 настоящего Кодекса: денежные взыскания (штрафы), предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях; плата за негативное воздействие на окружающую среду; плата от передачи в аренду земельных участков.

В состав неналоговых доходов местных бюджетов с целью повышения финансовой обеспеченности муниципальных образований введены средства самообложения граждан, которые представляют собой разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Самообложение позволяет получать дополнительные средства от населения для осуществления мероприятий по благоустройству и социально-культурному развитию муниципального образования. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 % от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Вопросы введения и использования разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан). Решение о проведении самообложения принимается большинством голосов граждан, пришедших на референдум. Направления расходования средств самообложения утверждаются местной администрацией с учетом решения референдума (схода граждан). Референдум (сход граждан) утверждает размеры платежей по самообложению, а также решает вопросы об уменьшении платежа отдельным гражданам, численность которых не может превышать 30 % от общего числа жителей. Решение референдума (схода граждан) о проведении самообложения является обязательным для всех граждан,

проживающих на территории муниципального образования. Платежи самообложения вносятся в бюджет муниципального образования в срок, установленный референдумом (сходом граждан).

Платежи по самообложению, не внесенные в установленный срок, взыскиваются местной администрацией в порядке, установленном федеральным законодательством для взыскания не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей. Средства самообложения включаются в бюджет муниципального образования и расходуются на мероприятия, установленные референдумом (сходом граждан) в соответствии с примерным перечнем, утверждаемым местной администрацией. Средства самообложения, не использованные в текущем году, остаются на счете бюджета муниципального образования и могут быть использованы в следующем году на те же цели. Местная администрация обеспечивает проведение за счет средств самообложения мероприятий, установленных референдумом или сходом граждан, и отчитывается о расходовании этих средств перед населением и представительным органом муниципального образования). Контроль за правильностью проведения самообложения возлагается на контрольный орган муниципального образования.

6.4. Перечень и реестры источников доходов бюджетов

В соответствии со ст. 47.1 БК РФ государственные органы власти обязаны вести:

1. Министерство финансов Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обязаны вести реестры источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. Под перечнем источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации понимается свод (перечень) федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, страховых взносов на обязательное социальное страхование, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, с указанием правовых оснований их возникновения, порядка расчета (размеры, ставки, льготы) и иных характеристик источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, определяемых порядком формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации.

3. Под реестром источников доходов бюджета понимается свод информации о доходах бюджета по источникам доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, формируемой в процессе составления, утверждения и исполнения бюджета, на основании перечня источников доходов Российской Федерации.

4. Реестр источников доходов Российской Федерации включает реестр источников доходов федерального бюджета, реестры источников доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, реестры источников доходов местных

бюджетов и реестры источников доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов.

5. Состав информации, порядок формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации, общие требования к составу информации, порядку формирования и ведения реестра источников доходов Российской Федерации, реестра источников доходов федерального бюджета, реестров источников доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, реестров источников доходов местных бюджетов и реестров источников доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов определяются Правительством Российской Федерации.

6. Реестр источников доходов Российской Федерации, реестр источников доходов федерального бюджета и реестры источников доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации формируются и ведутся в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

7. Реестры источников доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, реестры источников доходов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и реестры источников доходов местных бюджетов формируются и ведутся в порядке, установленном соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрацией.

8. Реестр источников доходов бюджета субъекта Российской Федерации, а также свод реестров источников доходов бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, и реестр источников доходов бюджета территориального государственного внебюджетного фонда представляются финансовым органом субъекта Российской Федерации в Министерство финансов Российской Федерации в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

9. Реестры источников доходов бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, и реестр источников доходов бюджета территориального государственного внебюджетного фонда представляются в финансовый орган субъекта Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В табл. 6.4 показана динамика доходов бюджетной системы РФ (2019–2022 гг.).

Таблица 6.4

Основные параметры доходов бюджетов бюджетной системы
в 2019–2022 гг., млрд р. *

Показатель	2019**	2020	2021	2021	Гр. 5 к Гр. 2, %
Доходы, всего	39 082	40 434	42 536	44 887	114,9
%% ВВП	35,8	35,8	35,3	34,9	
Федеральный бюджет	20 175	20 379	21 247	22 058	109,3

Показатель	2019**	2020	2021	2021	Гр. 5 к Гр. 2, %
без учета межбюджетных трансфертов	20 127	20 359	21 241	22 058	109,6
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	13 376	14 122	14 836	15 616	116,7
без учета межбюджетных трансфертов	10 975	11 570	12 270	13 133	119,7
Государственные внебюджетные фонды	11 425	12 060	12 584	13 233	117,7
без учета межбюджетных трансфертов	7 981	8 505	9 025	9 696	121,5
Пенсионный фонд	8 574	8 882	9 252	9 651	12,6
без учета межбюджетных трансфертов	5 261	5 638	6 031	6 453	122,7
Фонд социального страхования	753	812	821	936	124,3
без учета межбюджетных трансфертов	701	747	756	870	124,1
Фонд обязательного медицинского страхования	2 098	2 367	2 511	2 646	126,1
без учета межбюджетных трансфертов	2 019	2 120	2 239	2 373	117,5

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 67.

** В соответствии с Федеральным законом от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Из приведенных данных видно, что доходы федерального бюджета в 2022 г. возрастут по сравнению с 2019 г. на 9,6 %, соответственно консолидированных бюджетов субъектов федерации – на 16,7 %, государственных внебюджетных фондов – на 11,7 %, пенсионного фонда – на 11,5 %, фонда социального страхования – на 24,3 %, Фонда обязательного медицинского страхования – на 26,1 %.

6.5. Нефтегазовые доходы бюджета РФ

В РФ проблемы бюджетной устойчивости обусловлены высокой степенью зависимости экономики и бюджета от сырьевого сектора (добычи и экспорта нефти и газа) и внешней конъюнктуры на сырьевых рынках.

Государственная экономическая политика должна быть в первую очередь ориентирована на содействие достижению национальных целей развития страны посредством обеспечения устойчивых темпов роста экономики и расширения потенциала сбалансированного развития. Это требует создания предсказуемой и устойчивой экономической среды с низким уровнем восприимчивости внутренних экономических условий к состоянию внешней конъюнктуры, устойчиво низким уровнем инфляции и инфляционных ожиданий.

Этому способствовало проведение бюджетной политики на основе «бюджетных правил» (наряду с политикой инфляционного таргетирования и свободного курсообразования). С их введением в 2017 г. подверженность экономики и государственных финансов конъюнктуре сырьевых рынков заметно снизилась:

– по итогам 2018 г. уровень цен на нефть, обеспечивающий первичный баланс федерального бюджета, снизился до 45 долл./барр. (для текущего счета платежного баланса – 35 долл./барр.), нефтегазовый дефицит федерального бюджета сократился до 6,0 % ВВП;

– проверка на прочность: в отдельные периоды 2018 г. скорость падения цен на нефть и оттока капитала была сравнима с 2014 г.; при этом последствия не оказались драматичными – рубль и финансовые рынки сохраняли стабильность, инфляция оставалась умеренной, а экономика продолжала расти.

К ключевым итогам реализации новой конструкции «бюджетных правил» можно отнести:

– снижение зависимости государственных финансов от динамики цен на нефть. Цена на нефть, балансирующая федеральный бюджет на первичном уровне (т.е. до исполнения обязательств по обслуживанию государственного долга) в 2018 г. составила 44 долл. за баррель, что является одним из самых низких уровней среди стран крупных экспортеров углеводородного сырья;

– снижение чувствительности курсовых колебаний к динамике цен на нефть. На рубеже 2018–2019 гг. цены на нефть марки Юралс после достижения максимальных значений с 2014 г. менее чем за два месяца снизились более чем на 30 долл. США за баррель. Несмотря на сопоставимое с кризисным периодом 2014–2015 гг. падение цен на энергоносители, колебания курса рубля по отношению к доллару США сохранились в относительно узком диапазоне (от 56 до 69 р.).

Управление средствами Фонда национального благосостояния (ФНБ). Согласно базовому варианту прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 г. предполагается сохранение цен на нефть марки «Юралс» выше базового уровня в 2019–2029 гг., что обеспечит пополнение средств ФНБ. В последующий период (2030–2036 гг.) ожидается сохранение цен на нефть на базовом уровне и стабилизация объема накопленных средств в ФНБ. В консервативном сценарии ожидается, что цены на нефть будут соответствовать базовому уровню на протяжении 2021–2036 гг., что обеспечит неизменность уровня накопленных средств в ФНБ в этот период. В результате объем средств ФНБ к 2036 г. составит около 12 % ВВП в базовом и около 8 % в консервативном сценарии.

В целях оценки устойчивости государственных финансов к стрессовым сценариям развития внешней среды было проведено стресс-тестирование параметров федерального бюджета в зависимости от масштабов и продолжительности ценовых шоков на мировом рынке энергоносителей. Результаты стресс-тестирования представлены в табл. 6.5.

При реализации ценового шока средних масштабов (снижение цен на нефть до 25–30 долл./барр. в течение 3–5 лет) объем выпадающих нефтегазовых доходов за соответствующий период может составить от 5 до 14 % ВВП. Гарантией исполнения всех обязательств государства и сохранения макроэкономической и финансовой стабильности в стрессовых условиях является наличие достаточного объема ликвидных активов в ФНБ.

Таблица 6.5

Оценка выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета при различной продолжительности «нефтяного шока», % ВВП*

Цена на нефть марки «Юралс»**	1 год	3 года	5 лет	7 лет	10 лет
40 долл./бар	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
35 долл./бар	-0,8	-2,5	-4,4	-6,5	-9,9
30 долл./бар	-1,6	-5,0	-5,0	-13,2	-20,4
25 долл./бар	-2,4	-7,6	-13,6	-20,2	-31,5
20 долл./бар	-3,4	-10,7	-19,0	-28,3	-43,6
15 долл./бар	-4,4	-13,9	-25,0	-37,5	-58,9
10 долл./бар	-5,0	-16,1	-29,1	-44,1	-70,4

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 6.

** В ценах 2017 г.

В этой связи предполагается формирование целостной системы управления средствами ФНБ. Такая система должна:

1. Предусматривать механизм минимизации бюджетных рисков посредством обеспечения достаточного объема средств ФНБ в форме ликвидных финансовых активов, необходимого для покрытия выпадающих доходов федерального бюджета в случае реализации масштабного внешнего стресса.

2. Содействовать увеличению доходности управления средствами ФНБ при сохранении действенности механизма «бюджетных правил» в части обеспечения стабильности и предсказуемости экономических и финансовых условий вне зависимости от конъюнктуры рынка энергоносителей.

Как результат этой политики – отечественная экономика на сегодняшний день характеризуется отсутствием макроэкономических дисбалансов, ее подверженность состоянию внешней конъюнктуры минимальна, а ее структура усилена повышением конкурентоспособности реального сектора и укреплением надежности финансового²⁹.

Нефтегазовые доходы России обеспечивают: около 20 % доходов консолидированного бюджета; более 36 % поступлений в федеральный бюджет; 60–70 % поступающей в страну валюты; 100 % поступлений в ФНБ (который с 2018 г. выполняет функцию подушки безопасности федерального бюджета на случаи реализации различных рисков, прежде всего – падения цены на нефть). В 2019 г. ФНБ составит более 7 трлн р. При этом рост топливно-сырьевого экспорта практически в два раза опережает рост промышленного производства. В основе роста доходов от экспорта лежит ценовой фактор: по некоторым оценкам, изменение

²⁹ Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. (https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020-2022.pdf (дата обращения ноябрь 2019 г.)). С. 2.

цены на нефть на 10 долл. за баррель приводит к изменению роста ВВП российской экономики примерно на 0,4–0,5 %.

В 2011 г. доходы России от экспорта нефти и газа составили рекордные 346 млрд долл. по сравнению с 254 млрд долл. в 2010 г. С 1992 по 1999 г. нефтегазовые доходы России выросли с 23,5 до 30,9 млрд долл., в 2000 г. доходы составили 52 млрд долл., а к 2008 г. – уже 310 млрд долл., в кризисном 2009 г. доходы упали до 190 млрд долл., но в 2010 г. они снова поднялись до отметки в 254 млрд долл., а 2019 г. – более 130 млрд долл.

Необходимость минимизации макроэкономических рисков в результате сильной зависимости экономики и бюджета от сырьевых ресурсов, прежде всего от добычи нефти и мировой цены на нефть и углеводороды, в России предопределила введение специального режима управления ФНБ, направленного на обеспечение среднесрочной и долгосрочной макроэкономической стабильности путем применения бюджетного правила. Такие фонды часто учреждаются в таких сильно зависимых от цен на сырье государствах, вынужденных создавать «подушку безопасности» на случай внезапного обвала цен, как: Венесуэла, Нигерия, Кувейт, Азербайджан, Оман, Норвегия, Китай, ОАЭ, Малайзия и др.

Первоначально в России решение о создании бюджетного фонда стабилизационной направленности было реализовано в виде финансового резерва Министерства финансов РФ, затем с 2004 г. формировался Стабилизационный фонд РФ как часть средств федерального бюджета, образуемая за счет превышения цены на нефть над базовой ценой на нефть, подлежащая обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой. Стабилизационный фонд в 2008 г. разделили на две части: Резервный фонд (который на 01.01.2018 г. был израсходован и закрыт) и ФНБ. Существующий в России ФНБ нацелен не только на сокращение внешнего долга, но и на финансовое обеспечение дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда РФ.

Накопление средств в ФНБ (табл. 6.6) образуется за счет дополнительных нефтегазовых доходов при превышении цены на нефть свыше, фиксированного уровня на основе «бюджетного правила».

Таблица 6.6

Фонд национального благосостояния в 2019–2022 гг., млрд р. *

Показатель	2019**	2020	2021	2022
Объем ФНБ на начало года	4 036,0	8 172,0	11 059,5	13 658,0
%% ВВП	3,7	7,2	9,2	10,6
остатки средств на счетах по учету средств ФНБ в Банке России	2 355,6	6 546,7	9 570,7	12 165,0
%% ВВП	2,2	5,8	8,0	9,5
иные финансовые активы	1 680,4	1 625,3	1 488,8	1 493,0
%% ВВП	1,6	1,4	1,2	1,2

Показатель	2019**	2020	2021	2022
Объем ФНБ на конец года	8 172,0	11 059,5	13 658,0	16 196,3
%% ВВП	7,5	9,8	11,3	12,6
остатки средств на счетах по учету средств ФНБ в Банке России	6 546,7	9 570,7	12 165,0	14 715,5
%% ВВП	6,0	8,5	10,1	11,5
иные финансовые активы	1 625,3	1 488,8	1 493,0	1 480,8
%% ВВП	1,5	1,3	1,2	1,2

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 56.

** Оценка.

Как показывает мировая практика, управление сырьевыми доходами может осуществляться двумя способами: в первом случае сберегаются все сырьевые доходы (способ «полного сбережения»); во втором случае – часть сырьевых доходов используется на финансирование дефицита бюджета, остальная часть сберегается (данный способ может реализоваться в виде правила «постоянного потребления» или правила «средней цены»).

Современная концепция нефтегазового бюджета России предусматривает:

- отдельный учет нефтегазовых и ненефтегазовых доходов; определение оптимальной величины нефтегазового трансферта – нефтегазовых доходов бюджета, которые могут использоваться для финансирования расходов;
- создание Фонда национального благосостояния (для решения проблем дефицита федерального бюджета и пенсионной системы).

Российская модель предполагает отдельное формирование и использование конъюнктурных доходов в виде стерилизационной и сберегательной (Фонд национального благосостояния) частей.

Нефтегазовые доходы федерального бюджета используются для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, а также для формирования Фонда национального благосостояния.

К нефтегазовым доходам бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты:

НДПИ 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.

Для укрепления макроэкономической стабильности и обеспечения бюджетной устойчивости с 2013 г. законодательно закреплены бюджетные правила, что снижает зависимость бюджетной системы от волатильности цен на мировом

рынке энергоресурсов, повысить точность долгосрочного финансового прогнозирования доходов и расходов бюджетной системы и сформировать в необходимых объемах суверенные фонды Российской Федерации.

При планировании расходов федерального бюджета в рамках применения бюджетных правил предлагается основываться на базовой цене на нефть. При этом под базовой ценой на нефть в 2013–2015 гг. предлагалось понимать среднюю цену на нефть за пятилетний период для 2013 г. шестилетний и семилетний периоды для 2014 и 2015 гг. соответственно. В дальнейшем планировалось ежегодно увеличивать отчетный период определения базовой цены на нефть на один год до достижения 10 лет. Однако из-за обвального (почти в 3 раза) падения цены на нефть в 2014 г. данные бюджетные правила ограничены сроком трёхлетнего бюджетного планирования, с ежегодным установлением базовой цены на соответствующий бюджетный год.

В соответствии с бюджетными правилами:

– предельные расходы федерального бюджета не должны превышать объем доходов при базовой цене более чем на один процент валового внутреннего продукта.

Общий объем планируемых расходов на очередной финансовый год не может быть больше общего объема расходов без учета условно утвержденных расходов, утвержденного на соответствующий финансовый год федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год и плановый период.

Общий объем планируемых расходов на первый год планового периода без учета условно утвержденных расходов в размере 2,5 % от общего объема расходов не может быть меньше общего объема расходов без учета условно утвержденных расходов, утвержденного на соответствующий финансовый год федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год и плановый период.

Дополнительные нефтегазовые доходы (ДНД) федерального бюджета, в соответствии с «бюджетным правилом» планируемые к зачислению определяются как разница между нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из прогнозируемой на соответствующий финансовый год цены на нефть (НД прогноз цены на нефть), и нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из базовой цены на нефть (НД базовая цена нефти):

$ДНД = НД \text{ прогноз. цены нефти} - НД \text{ базовая цена нефти.}$

При прогнозировании нефтегазовых доходов используется среднегодовая цена на сырую нефть марки «Юралс».

Фонд национального благосостояния формируется за счет:

– нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год объем нефтегазового трансферта;

– доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Средства нефтегазовых фондов подлежат управлению с целью обеспечения сохранности средств и стабильного уровня доходов от их размещения в дол-

госрочной перспективе. Управление средствами Фонда национального благосостояния осуществляется Минфином РФ. Отдельные полномочия по управлению средствами Фонда национального благосостояния – Центральным банком РФ и специализированными финансовыми организациями в соответствии с договорами, заключаемыми Минфином РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Целями управления средствами Фонда национального благосостояния являются обеспечение сохранности средств указанного фонда и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе.

Управление средствами Фонда национального благосостояния в целях обеспечения стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе допускает возможность получения отрицательных финансовых результатов в краткосрочном периоде. Инструменты инвестирования средств нефтегазовых доходов ФНБ показаны в табл. 6.1.

Средства нефтегазовых доходов федерального бюджета Фонда национального благосостояния учитываются на отдельных счетах по учету средств федерального бюджета, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке РФ.

Операции с нефтегазовыми доходами федерального бюджета, со средствами Фонда национального благосостояния отражаются в отчете об исполнении федерального бюджета. В табл. 6.7 показаны инструменты инвестирования средств ФНБ.

Правительство РФ в составе отчетности об исполнении федерального бюджета представляет в Государственную думу и Совет Федерации Федерального Собрания РФ ежеквартальный и годовой отчет о поступлении и использовании нефтегазовых доходов федерального бюджета, формировании и использовании средств Фонда национального благосостояния, а также ежеквартальный и годовой отчет об управлении средствами указанных фондов.

Таблица 6.7

Инструменты инвестирования средств ФНБ

Инструменты инвестирования средств нефтегазовых фондов ФНБ
<p>Иностранная валюта:</p> <p><i>доллар</i></p> <p><i>фунт стерлингов</i></p> <p><i>юань (с 2019 г.)</i></p>
<p>Финансовые активы:</p> <ul style="list-style-type: none"> – долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков; – долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами; – депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях, а также в государственной корпорации Внешэкономбанк; – депозиты и остатки на банковских счетах в ЦБР; – долговые обязательства и акции юридических лиц; – паи (доли участия) инвестиционных фондов

Минфин РФ ежемесячно публикует сведения о поступлении и использовании нефтегазовых доходов федерального бюджета, величине активов Фонда

национального благосостояния на начало отчетного месяца о зачислении средств в указанный фонд, их размещение и использование в отчетном месяце.

В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации сказано, что «проведение в 2017–2018 гг. бюджетной политики на основе “бюджетного правила” позволило снизить зависимость экономики и государственных финансов от конъюнктуры сырьевых рынков, создало условия для обеспечения предсказуемости экономических, финансовых и фискальных условий»³⁰.

В ст. 81.1 Бюджетного кодекса РФ предусмотрена возможность создания резервных фондов субъектов РФ на основании региональных законов, которые также могут определять порядок формирования и использования средств указанных фондов. По своей сути указанные фонды должны являться инструментом финансово-экономической политики региона, способствовать обеспечению ее сбалансированности, сглаживанию неблагоприятных колебаний в бюджетных доходах соответствующего региона, сохраняя и перераспределяя данные финансовые ресурсы во времени. При этом устанавливается, что резервный фонд создается и функционирует на основании отдельного специального закона субъекта РФ, а не закона о бюджете соответствующего региона. Бюджетный кодекс РФ также устанавливает статус указанных средств определяя их как часть средств регионального бюджета.

Использование резервных фондов субъектов РФ осуществляется в случаях недостаточности доходов соответствующего бюджета для финансового обеспечения своих расходных обязательств. Функционирование резервных фондов отдельных административно-территориальных единиц федераций распространено в мировой практике.

³⁰ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. (URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020-2022.pdf).

7. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТА

7.1. Понятие сбалансированности бюджета

Сбалансированность бюджета является одним из основных принципов составления и исполнения бюджета, и построения бюджетной системы любого государства. Она может быть достигнута разными способами и методами. Одним из них является сбалансированность путем достижения равенства доходов и расходов, которую трудно обеспечить. Сбалансированность бюджета, составленного путем превышения расходов над доходами (с дефицитом), при ограничении дефицита, достигается путем **изыскания источников финансирования дефицита**. В этом случае сбалансированность бюджета предполагает равенство планируемых расходов объему доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета и создает условия получения в бюджетную систему дополнительных финансовых ресурсов в целях решения задач социально-экономического развития регионов и страны в целом. Составление бюджета с профицитом является скорее исключением, чем правилом, поскольку имеет ряд негативных последствий для развития экономики: при этом происходит завышение налоговой нагрузки на субъекты хозяйствования и граждан, что приводит к изъятию из их оборота денежных средств и снижению эффективности функционирования экономики страны в целом, что наблюдается в нашей стране в последние годы.

Для экономического роста необходимо повышать расходы (прежде всего, за счет эмиссии **фиатных денег**³¹) и снижать налоги. Однако это раскручивает неуправляемую инфляцию и создает противоречие, в результате которого ежегодное не балансирование бюджета препятствует действию макроэкономических стабилизаторов. В этой связи для обеспечения макроэкономической стабильности Центральный банк РФ проводит политику **таргетирования**: установление количественной цели по инфляции вблизи 4 % и устойчивое закрепление инфляции на стабильно низком уровне значительно повышают определенность экономических условий для всех участников экономических отношений и облегчают финансовое и инвестиционное планирование, принятие решений относительно сбережений и заимствований.

В рамках режима таргетирования инфляции основным инструментом денежно-кредитной политики Банка России является ключевая ставка. Совет директоров Банка России принимает решения по ключевой ставке регулярно – восемь раз в год в соответствии с заранее утвержденным и опубликованным графиком.

Следует отметить, что с 2016 г. инфляция в РФ достигла исторически минимальных значений за новейшую российскую историю, но при этом инфляционные ожидания участников экономических отношений все еще сохраняются на

³¹ Фиатные деньги эмитируются для инвестиционных целей и направляются в бюджет для модернизации экономики страны. Это повышает уровень монетизации (отношение денег, находящихся в обороте к ВВП и может привести к неуправляемой инфляции). В РФ уровень монетизации составляет всего 40 %, в Китае – 280 %, в США – более 200 %. Низкий уровень монетизации РФ является одной из основных причин низкого экономического роста.

повышенном уровне и только формируется доверие к цели и мерам денежно-кредитной политики. Однако только при устойчивом сохранении инфляции вблизи 4 % она может стать надежным долгосрочным ориентиром³².

Сбалансированный бюджет в условиях роста экономики может способствовать ускорению инфляции и одновременно повышению покупательной способности большинства населения за счет повышения номинальных доходов. Соответственно, это обеспечивает рост налоговых поступлений. В таких условиях государственные органы могут использовать образующиеся дополнительные финансовые ресурсы для модернизации экономики и перехода на новый технологический уклад.

Наиболее рациональным с позиции государственной поддержки экономического развития является составление бюджетов с дефицитом во время спадов производства и с профицитом – в периоды инфляции. Иначе говоря, бюджет должен балансироваться не ежегодно, а на циклической основе. В условиях рецессии и спада производства необходимо снижать налоги и повышать расходы, увеличивая дефицит бюджета. В период экономического подъема, способствующего инфляции, следует, наоборот, повышать налоги и сокращать государственные расходы, добиваясь положительного сальдо бюджета.

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).

Сбалансированность бюджета достигается как при составлении, так и при исполнении бюджетов. При составлении бюджетов применяются следующие основные методы достижения сбалансированности бюджетов всех уровней:

- лимитированные планируемых расходов бюджета на основе установления получателям бюджетных средств заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг, предельных объемов финансирования, нормативов финансовых затрат;
- создание эффективного механизма разграничения расходных полномочий между органами государственной власти разного уровня и наделения этих органов адекватными доходными источниками;
- изыскание резервов и создания условий роста доходов, поступающих в бюджеты всех уровней;
- совершенствование механизма бюджетного менеджмента и предоставления финансовой помощи из бюджетов других уровней;
- использование рациональных форм бюджетных заимствований и обязательное исполнения **бюджетных ограничений**.

³² Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 г. и период 2021 и 2022 гг. // Документ предоставлен КонсультантПлюс. (Режим доступа 26.01 2020).

7.2. Бюджетные ограничения

Одним из главных приоритетов бюджетной политики России определена необходимость соблюдения объективно обусловленных ограничений размера дефицита бюджета как одного из основных бюджетных ограничений. Обеспечивать это можно путем максимально эффективного использования ресурсов, отказа от реализации задач, не являющихся первоочередными, пересмотра сроков реализации и объемов финансового обеспечения ранее заявленных проектов и программ, сокращения участия государства в тех сферах, где в необходимых объемах и качества услуги гражданам могут предоставляться рыночными частными институтами.

В состав бюджетных ограничений местных бюджетов бюджетной системы входят следующие:

- бюджетное ограничение дефицита бюджета;
- бюджетное ограничение предельного объема долга;
- бюджетное ограничение расходов на обслуживание долга;
- бюджетное ограничение резервных фондов органов местного самоуправления.

Несоблюдение ограничений, установленных Бюджетным кодексом РФ, приводит не только к снижению устойчивости местных бюджетов, допускающих, в частности, превышение показателя долговой нагрузки, но и к нарушению единого правового пространства в области межбюджетных отношений.

В отношении субъектов РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам РФ из инвестиционного фонда РФ субсидий) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, а также в отношении муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70 % объема собственных доходов местных бюджетов, а также не имеющих годовой отчетности об исполнении местного бюджета за один год и более из трех последних отчетных финансовых лет. В табл. 7.1 показаны виды бюджетных ограничений.

Бюджетное ограничение дефицита бюджета является главным бюджетным ограничением, вытекающим из формулировки одного из базисных принципов бюджетной системы принципа сбалансированности: объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Соотношение доходов и расходов характеризуется такими взаимосвязанными понятиями, как «дефицит» («профицит») и сбалансированность. При этом дефицит отражает объем недостающих доходных источников, необходимых для количественного соответствия расходов источникам их финансирования, т.е. сбалансированности бюджета.

Виды бюджетных ограничений

Вид бюджетного ограничения	Формула расчета	Пороговые значения		
		ФБ	БС РФ	МБ
Бюджетное ограничение дефицита бюджета (БОдеф)	$BO_{деф} = Деф / (Дох - БП)$	1 % ВВП	15 %	10 %
БОдеф 1*			10 %	5 %
Бюджетное ограничение предельного объема долга (Бод)	$Бод = Дох - БП$ (безвозмездные поступления)			
Бод 1*			50 %	50 %
Бюджетное ограничение на обслуживание долга (БООбсл.д)	$BO_{обсл.д} = обсл.д / (Расх - субвенции)$		< 15 %	< 15 %
Бюджетные ограничения резервного фонда (БОрф)	$БОрф = РФ / Расх$	< 3 %	< 3 %	< 3 %

* В отношении субъектов РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также субсидий предоставляемых из федерального бюджета) из федерального бюджета в течении 2 из 3 последних лет превышала 60 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, а также в отношении муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов в течении 2 из 3 последних отчетных финансовых лет превышала 70 % объема собственных доходов, а также не имеющих годовой отчетности об исполнении бюджета.

Сбалансированность бюджета должна осуществляться не по принципу «расходы по доходам», а от ведущей роли расходов по отношению к доходам: следует не сокращать расходы, особенно на социально значимые отрасли, а изыскивать дополнительные доходы на основе легализации теневого сектора, повышения собственных доходов, оптимизации федеральной финансовой помощи субъектам РФ.

При рассмотрении **бюджетного ограничения резервного фонда** следует иметь в виду, что под резервным фондом бюджета понимается совокупность бюджетных средств, предназначенных для покрытия нужд, носящих случайный характер. При составлении, рассмотрении и утверждении соответствующего бюджета нельзя предвидеть, возникнут какие-либо дополнительные потребности или нет, однако допускается возможность их наступления. Средства резервных фондов расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году. В расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации запрещается создание резервных фондов представительных органов и депутатов представительных органов.

Размер резервных фондов местных администраций (РФ) устанавливается решениями о соответствующих бюджетах и не может превышать 3 % утвержденными указанными решениями общего объема расходов.

7.3. Источники финансирования дефицита бюджетов России

Основным инструментом достижения национальных целей развития являются национальные проекты. В целях формирования финансового ресурса на их реализацию в 2018 г.:

- утверждены изменения в налоговое законодательство, предусматривающие повышение основной ставки НДС до 20 % (с сохранением пониженных ставок на основные социально значимые товары и услуги);
- предусмотрено увеличение объема структурного первичного дефицита бюджета на 0,5 % ВВП в год с соответствующим повышением объема государственных заимствований.

Последовательная реализация политики макроэкономической стабилизации («бюджетные правила») в совокупности с созданием новых инструментов развития (национальные проекты) с одной стороны обеспечит стабилизацию нефтегазового дефицита на уровне 5,8–5,9 % ВВП, а с другой – не будет угрожать устойчивости государственных финансов и доступности кредитных ресурсов для частного сектора³³.

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.

Первичный структурный дефицит федерального бюджета на среднесрочную перспективу закладывается на уровне 0,4–0,5 % ВВП. Этот ресурс будет использован как элемент так называемого «золотого правила», когда структурный дефицит бюджета направляется на создание новых активов, вносящих значимый вклад в повышение потенциала экономического развития (а, соответственно, и доходов бюджета), а не на текущее потребление.

Основными источниками финансирования дефицита в среднесрочной перспективе будут выступать внутренние заимствования. Средства ФНБ будут использоваться в целях софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ и частично на эффективные инновационные проекты на возвратной основе. Использование средств ФНБ в целях финансирования дефицита федерального бюджета или бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на предстоящий период 2020–2022 гг. не предполагается.

Основными источниками финансирования дефицита в 2020–2022 гг. будут выступать внутренние заимствования (табл. 7.2).

³³ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020-2022.pdf (дата обращения ноябрь 2019 г.). С. 49.

Таблица 7.2

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета
в 2019–2022 гг., млрд р. ***

Показатель	2019**	2020	2021	2022
Источники финансирования дефицита	–1 881,2	–876,1	–612,5	–295,0
Источники внутреннего финансирования дефицита	–1 569,0	–550,1	–575,5	–69,2
Использование ФНБ	4,7	4,5	4,3	4,1
Государственные ценные бумаги	1 566,6	1 740,2	1 549,0	1 825,9
Приватизация	13,2	11,3	3,6	3,6
Бюджетные кредиты	53,1	75,3	150,9	157,0
Увеличение остатков на счете по зачислению доп. нефтегазовых доходов в ин. валюте	–3 177,0	–2 332,9	–2 234,6	–2 035,7
Прочие	–29,7	–48,4	–48,8	–24,2
Источники внешнего финансирования	–312,2	–326,0	–37,0	–225,7
Заемные источники	–156,9	–135,9	171,5	41,1
Государственные кредиты	–151,8	–185,4	–205,6	–264,2
Прочие	–3,5	–4,7	–2,9	–2,7

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 55.

** С учетом изменений в Федеральный закон от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Источники внутреннего финансирования дефицита:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг РФ, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ кредитами кредитных организаций;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ кредитами международных финансовых организаций;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года;
- 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 доставленных 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.

Утвержденный общий объем источников финансирования дефицита федерального бюджета, не связанных с использованием средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, не может превышать 1 % прогнозируемого ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Указанное ограничение может быть превышено на сумму бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ, не использованных в отчетном финансовом году.

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

Источники внутреннего финансирования дефицита:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта – РФ, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ кредитами кредитных организаций;
- разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта РФ другими бюджетами бюджетной системы;
- разница между полученными и погашенными субъектом РФ в иностранной валюте бюджетными кредитами, предоставленными Российской Федерацией в рамках использования целевых иностранных кредитов;
- разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ кредитами международных финансовых организаций;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ в течение соответствующего финансового года.

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:

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

– разница между полученными и погашенными субъектом РФ кредитами иностранных банков в иностранной валюте.

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.

С 1 января 2011 г. вступили в силу нормы Бюджетного кодекса РФ, предоставляющие право субъектам возобновить практику внешних заимствований в целях финансирования дефицита бюджета и погашения внешнего долга. Однако это не затрагивает те субъекты, у которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных лет превышала 5 % объема собственных доходов. Еще одно ограничение состоит в том, что субъекты вправе осуществлять внешние облигационные займы при условии получения рейтингов от не менее чем двух ведущих международных рейтинговых агентств. Таким образом, потенциально возможен выход на международный рынок капитала нескольких субъектов РФ: Москва, Санкт-Петербург, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Башкирия.

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.

7.4. Бюджетные кредиты

Бюджетные кредиты – это денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы РФ, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Бюджетный кредит может быть предоставлен:

1) публично-правовым образованиям, если они не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом:

– субъекту Российской Федерации;

– муниципальному образованию;

2) юридическим лицам, если они не имеют просроченной задолженности также и по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности).

Бюджетный кредит предоставляется на условиях возмездности и возвратности.

При утверждении бюджета устанавливаются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, бюджетные ассигнования для их предоставления на срок в пределах финансового года и на срок, выходящий за пределы финансового года, а также ограничения по получателям (заемщикам) бюджетных кредитов.

Бюджетный кредит может быть предоставлен только при условии обеспечения заемщиком исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных соответствующим договором (соглашением), за исключением случаев, когда заемщиком является Российская Федерация или субъект РФ. Способами обеспечения исполнения обязательств юридического лица, муниципального образования по возврату бюджетного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных законом и (или) договором, могут быть только банковские гарантии, поручительства, государственные или муниципальные гарантии, залог имущества в размере

не менее 100 % предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности.

Бюджетам публично-правовых образований могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до трех лет, за исключением бюджетных кредитов, выдаваемых за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), и случаев реструктуризации обязательств (задолженности), в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Основания, условия предоставления, использования и возврата указанных бюджетных кредитов устанавливаются законами о соответствующих бюджетах и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

В связи с кризисом 2009 г. в России была введена система предоставления бюджетных кредитов регионам на сбалансированность бюджета и на дорожные цели. Бюджетные кредиты на сбалансированность выдавались сроком на три года, дорожные кредиты – на пять лет. Из федерального бюджета выдано более 200 млрд р. кредитов на сбалансированность, дорожных кредитов – на 100 млрд р. Доля бюджетных кредитов в структуре долга по состоянию на 1 июня 2011 г. достигла почти 37 %, увеличившись по сравнению с началом 2009 г. более чем в пять раз и в значительной степени заместив задолженность по ценным бумагам (снижение на 8,7 %), банковским кредитам (снижение на 11 %) и государственным гарантиям субъектов (снижение на 10,3 %).

В условиях экономического роста и улучшения ситуации на рынке заимствований может быть предусмотрена возможность последовательного сокращения поддержки региональных бюджетов за счет бюджетных кредитов и перехода к преимущественному использованию рыночных механизмов. В 2013 г. бюджетные кредиты бюджетам субъектов РФ предоставляются из федерального бюджета в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных по источникам финансирования дефицита федерального бюджета на эти цели, на срок до 3-х лет для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов РФ, покрытия временных кассовых разрывов, а также для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий засухи, а также стихийных бедствий и техногенных аварий. При этом для частичного покрытия дефицитов бюджетов и временных кассовых разрывов плата составляет 1/2 ставки рефинансирования Центрального банка РФ действующей на день заключения соглашения о предоставлении бюджетного кредита, а для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий засухи, а также стихийных бедствий и техногенных аварий – 0 %.

С 2013 г. территориальными органами Федерального казначейства предоставляются бюджетные кредиты бюджетам субъектов Российской Федерации (местным бюджетам) на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов). Порядок и условия предоставления краткосрочных бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам регулирует ст. 93.6 Бюджетного кодекса РФ.

Бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) предоставляется заемщику – субъекту РФ

(муниципальному образованию) в пределах общего остатка средств на едином счете федерального бюджета 40105 «Средства федерального бюджета» открытом Федеральному казначейству, при этом бюджетные ассигнования в сводной бюджетной росписи федерального бюджета на предоставление бюджетных кредитов не предусматриваются.

Задачи предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов:

- обеспечить полное покрытие временных кассовых разрывов, бесперебойное исполнение бюджетов, улучшить социально-экономическое развитие регионов;

- расширить систему управления ликвидностью единого казначейского счета (ЕКС);

- обеспечить дополнительную доходность федерального бюджета;

- повысить эффективность управления финансовыми ресурсами Федерального казначейства;

- обеспечить сбалансированное развитие субъектов РФ.

Такой бюджетный кредит предоставляется на следующих условиях:

- размер кредита не должен превышать 1/12 от утвержденного законом (решением) о бюджете заемщика объема доходов бюджета соответственно субъекта РФ (местного бюджета), за исключением целевых средств;

- период пользования кредитом составляет не более 30 дней со сроком его возврата не позднее 25 ноября текущего финансового года;

- плата за пользование бюджетным кредитом устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период (первоначально установлена в размере 2/3 ставки рефинансирования Центрального банка РФ);

- отсутствие размещенных на банковских депозитах средств бюджета заемщика до момента погашения им бюджетного кредита.

Бюджетный кредит предоставляется заемщику в соответствии с договором, заключенным между уполномоченным органом субъекта РФ (муниципальным образованием) и Управлением Федерального казначейства по субъекту РФ. Форма и порядок заключения договора устанавливаются Минфином России.

Договор определяет общие условия предоставления бюджетного кредита, а также лимит на кредитные средства: максимально допустимый объем средств, который может быть предоставлен бюджету заемщика (из расчета 1/12 объема доходов бюджета заемщика, за исключением целевых средств), размер платы за пользование бюджетным кредитом, а также условия его возврата.

Для получения бюджетного кредита уполномоченный орган заемщика, определенный законом (решением) о бюджете заемщика на соответствующий финансовый год и плановый период на получение бюджетного кредита, обращается в Управление Федерального казначейства для заключения договора на получение бюджетного кредита.

В рамках заключенного договора заемщик в течение финансового года вправе привлечь бюджетный кредит в пределах установленного ему лимита на

кредитные средства. Заемщик обращается в Управление Федерального казначейства для заключения дополнительного соглашения к договору, в котором указываются сумма привлекаемого бюджетного кредита, период кредитования, а также рассчитывается сумма процентов, подлежащих уплате за пользование бюджетным кредитом. Срок заключения договора составляет один день с момента обращения заемщика.

При наличии свободного остатка средств на едином счете федерального бюджета после подкрепления счета 40105 Управления Федерального казначейства территориальный орган Федерального казначейства перечисляет сумму кредита соответственно на счет 40201 «Средства бюджетов субъектов Российской Федерации» (счет 40204 «Средства местных бюджетов») заемщика. Данная операция отражается на лицевом счете администратора источников внутреннего финансирования дефицита бюджета, открытом Управлению Федерального казначейства по главе 100 «Федеральное казначейство», и лицевом счете администратора источников внутреннего финансирования дефицита бюджета соответствующего администратора источников внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ (местного бюджета).

При недостаточности средств на счете 40105 предоставление бюджетного кредита осуществляется органом Федерального казначейства в порядке очередности по мере обращения заемщиков за получением бюджетного кредита.

При наличии свободного остатка средств на едином счете федерального бюджета после подкрепления счета 40105 Управления Федерального казначейства территориальный орган Федерального казначейства перечисляет сумму кредита соответственно на счет 40201 «Средства бюджетов субъектов Российской Федерации» (счет 40204 «Средства местных бюджетов») заемщика. Данная операция отражается на лицевом счете администратора источников внутреннего финансирования дефицита бюджета, открытом Управлению Федерального казначейства по главе 100 «Федеральное казначейство», и лицевом счете администратора источников внутреннего финансирования дефицита бюджета соответствующего администратора источников внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ (местного бюджета).

При недостаточности средств на счете 40105 предоставление бюджетного кредита осуществляется органом Федерального казначейства в порядке очередности по мере обращения заемщиков за получением бюджетного кредита.

8. СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

8.1. Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм

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

Принципы, на основе которых функционирует федеративная бюджетная система, называются принципами бюджетного федерализма.

Бюджетный или фискальный 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.

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, Основная задача бюджетного федерализма заключается в том, чтобы в конкретных экономических и политических 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 большой объем перераспределяемых бюджетных средств характерны для стран с высокой степенью неравенства бюджетной обеспеченности между субъектами бюджетной системы.

6. 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.

7. 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 перерасходе средств и перекладывании бремени расходов на вышестоящий бюджет.

8. 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.

9. Гарантия целевого расходования средств. Целевые трансферты должны предусматривать систему контроля и предоставления отчетности, которая обеспечивает гарантии целевого расходования средств.

Центральным вопросом межбюджетных отношений в стране является выравнивание финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении субъектов РФ.

Поддержка субъектов Российской Федерации, в том числе повышение доходной базы и обеспечение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также повышение прозрачности и предсказуемости планирования межбюджетных трансфертов являются приоритетными направлениями государственной политики в сфере межбюджетных отношений.

С 2014 по 2017 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации имеют положительную динамику. Темп роста доходов составил от 104,5 % в 2015 г. до 108,4 % в 2017 г. За 4 года доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации выросли более чем на 20 %. Основной рост приходится на налоговые и неналоговые доходы – более 25 % за 4 года.

Совместная работа правительства РФ и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по повышению налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, а также по сдерживанию расходов указанных бюджетов (их темп прироста за 4 года составил 15,6 %, а темп прироста по доходам – 20,8 %) позволила сократить дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Количество субъектов Российской Федерации, бюджеты которых исполнены с профицитом, увеличилось с 11 в 2014 г. до 38 в 2017 г., а исполненных с дефицитом – сократилось с 74 в 2014 г. до 47 в 2017 г.

В 2012–2014 гг. реализованы меры по совершенствованию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях и поэтапному повышению в 2013–2016 гг. бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В результате принятых мер в 2013–2017 гг. в доходы местных бюджетов зачислялись отдельные налоговые и неналоговые доходы, поступавшие ранее в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации. За 2013–2017 гг. объем таких дополнительных поступлений в местные бюджеты составил 227,4 млрд р.

Разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации за 5 лет, с 2014 по 2018 г., сократился с 6,2 до 5,6 раза.

В 2016 г. принято решение о централизации 1 % налога на прибыль организаций на 2017–2020 гг. Объем прироста 1 % налога, централизованного в федеральный бюджет, направляется на увеличение объемов дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и дотации на

поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Предоставление из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации позволяет сократить указанный разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между субъектами РФ.

В 2014–2017 гг. проводилось замещение дорогих рыночных заимствований субъектов Российской Федерации более дешевыми бюджетными кредитами из федерального бюджета. Ставка по бюджетным кредитам составляет 0,1 %.

В целях снижения долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 г. проведена реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам 73 субъектов Российской Федерации, что способствовало созданию условий для стабилизации и снижения долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, осуществлялось оказание методологической поддержки и формирование рекомендаций по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики субъектов Российской Федерации при разработке программ оздоровления государственных финансов субъектов РФ, имеющих высокий уровень долговой нагрузки.

Реализация указанных мер способствовала снижению объема дефицита и государственного долга регионов.

За последние несколько лет в области межбюджетных отношений также был реализован ряд мер, направленных на повышение качества планирования расходов. Если раньше основной объем межбюджетных трансфертов распределялся в течение всего года, что способствовало образованию остатков неиспользованных бюджетных ассигнований, то в настоящее время основной объем межбюджетных трансфертов распределяется между субъектами РФ федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, что позволяет минимизировать риски неопределенности при формировании бюджетов субъектов РФ. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» распределено 86,2 % межбюджетных трансфертов, в том числе распределены все субсидии (93) и все субвенции.

В 2016–2017 гг. в бюджетный процесс на постоянной основе был введен механизм предоставления целевых межбюджетных трансфертов в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта РФ с перечислением таких межбюджетных трансфертов органом Федерального казначейства по поручению получателя средств федерального бюджета. Это позволило обеспечить усиление контроля за использованием целевых межбюджетных трансфертов и их предоставление в объеме, необходимом для оплаты соответствующих денежных обязательств.

При этом с 2017 г. перечисление Федеральным казначейством из федерального бюджета субсидий бюджету субъекта РФ осуществляется в пределах суммы, необходимой для софинансирования оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета субъекта РФ, с учетом установленного для соответ-

ствующего субъекта РФ уровня софинансирования. Такой порядок предоставления субсидий обеспечил безусловное соблюдение субъектами РФ установленного для них уровня софинансирования.

В целях обеспечения распределения субсидий правительством РФ ежегодно утверждаются на очередной финансовый год и плановый период предельные уровни софинансирования расходных обязательств субъектов РФ. При этом ранее утвержденные предельные уровни не подлежат изменению, что позволяет повысить прозрачность и предсказуемость планирования расходов регионами и не дестимулировать регионы при росте налогового потенциала и повышении уровня расчетной бюджетной обеспеченности.

В целях реализации национальных проектов предусмотрено установление более высокого предельного уровня софинансирования из федерального бюджета (до 99 %) при предоставлении субсидий в рамках реализации национальных (федеральных) проектов.

В области повышения качества финансового управления, несмотря на позитивные результаты исполнения консолидированных бюджетов в 2017 г., в ряде регионов сохраняется напряженная ситуация с финансовой дисциплиной, государственным долгом, дефицитом и ростом задолженности по бюджетным обязательствам.

Причиной роста государственного долга и просроченной кредиторской задолженности зачастую является ежегодное нереалистичное планирование доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также отсутствие грамотно выстроенных приоритетов в бюджетной политике.

Кроме того, на сегодняшний день отмечается недостаточная предсказуемость определения объемов межбюджетных трансфертов, планируемых к предоставлению из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в плановый период, а также неравномерность доведения указанных трансфертов в течение финансового года.

В области организации местного самоуправления сохраняется значительная дифференциация бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Отмечается невысокая эффективность решения вопросов местного значения на территориях небольших муниципальных образований в связи с низким доходным потенциалом и обязательствами по решению стандартного набора вопросов местного значения независимо от объемов собственных ресурсов и размера территории муниципального образования, наличием условий, сдерживающих процесс преобразования (укрупнения) муниципальных образований, и отсутствием межмуниципальных связей.

Для совершенствования определения объемов средств, предоставляемых на реализацию полномочий субъектов РФ и муниципальных образований, планируется совершенствование методики определения расчетного объема расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований на финансовое обеспечение реализации этих полномочий в целях учета особенностей их реализации в субъектах РФ.

Результаты инвентаризации расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на основе расчетных объемов могут быть использованы при предоставлении нецелевых межбюджетных трансфертов.

Кроме того, необходимо осуществлять мониторинг исполнения принятых субъектами РФ обязательств, установленных в соглашениях о предоставлении бюджетам субъектов РФ бюджетных кредитов, в рамках проведенной в 2017 г. реструктуризации задолженности бюджетов субъектов РФ по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета.

В первоочередном порядке необходимо обеспечить стимулирование субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к межрегиональной кооперации и интеграции (в том числе путем введения «горизонтальных» межбюджетных трансфертов).

Дальнейшему совершенствованию нормативной правовой базы в части предоставления иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, будут способствовать подготовленные изменения в бюджетное законодательство РФ, предусматривающие новый подход к оказанию финансовой поддержки субъектам РФ, в том числе для реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов (программ), определенных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», такие как предоставление иного межбюджетного трансферта (гранта), условиями получения которого является достижение результатов, определенных в соглашении о предоставлении трансферта.

В рамках реализации мер по созданию стимулирующих механизмов, направленных на предоставление грантовой поддержки органам государственной власти субъектов РФ, демонстрирующим высокую динамику наращивания собственного экономического потенциала, предлагается:

установление на уровне субъектов Российской Федерации ограниченного периода действия налоговых льгот с обязательной оценкой эффективности каждой налоговой льготы;

снижение регулирования налоговых доходов субъектов РФ;

стимулирование субъектов Российской Федерации, обеспечивающих прирост налогового потенциала, в том числе по налогу на прибыль организаций.

Для повышения эффективности решения вопросов местного значения на территориях небольших муниципальных образований предлагается введение вида муниципального образования «муниципальный округ», используемого для муниципальных образований, образуемых в сельской местности, аналогичных городским округам, а также упрощение возможности преобразования муниципальных образований посредством их объединения (укрупнения).

В целях снижения дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований необходимо при предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований обеспечить возможность снижения значений критериев выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (финансовых возможностей) муниципалитетов, возможность

учета в составе доходного потенциала местных бюджетов при расчете размеров бюджетной обеспеченности и при предоставлении субсидий из местных бюджетов бюджетам субъектов РФ отдельных неналоговых поступлений в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду, доходов, получаемых в виде арендной платы за земельные участки, и средств от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков.

Для повышения эффективности бюджетных расходов следует разграничить полномочия органов местного самоуправления на обязательные к исполнению полномочия и добровольные полномочия, а также уточнить понятия «участие» и «организация», используемые при установлении полномочий в целях финансового обеспечения минимально необходимого гарантированного объема расходных обязательств, связанных с исполнением полномочий по решению вопросов местного значения.

Существующие территориальные различия регионов в размещении и структуре отраслей экономики и соответственно возможностей зарабатывать собственные бюджетные финансовые ресурсы носят объективный характер. Это связано со сверхвысокой концентрацией основной массы промышленного производства и финансовых возможностей налогоплательщиков в ограниченном числе регионов страны, что приводит к высокой дифференциации в налоговой базе регионов.

Различают несколько форм децентрализации:

- децентрализацию ресурсов и децентрализацию полномочий;
- формальную и неформальную децентрализации.

Так, по степени «межбюджетной» децентрализации бюджетных ресурсов Россия имеет высокую степень централизации. В 1990-х гг. периодически доля региональных и местных бюджетов в налоговых доходах достигала 55–60 %, в 2019 г. – 66,5 %. В развивающихся или переходных экономиках действуют серьезные ограничения для децентрализации финансовых ресурсов: макроэкономическая нестабильность, зависимость от экспорта и внешнеэкономической конъюнктуры (приводящая в том числе к необходимости аккумуляции ресурсов в стабилизационных фондах), высокая долговая нагрузка, зачастую завышенные социальные ожидания населения и, что особенно важно, неравномерность регионального развития, требующая выделения из федерального бюджета значительных межбюджетных трансфертов.

Реальная степень налоговой и расходной автономии субъектов РФ и особенно муниципальных образований остается низкой, что неизбежно порождает тенденцию к «смягчению» бюджетных ограничений.

8.2. 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:

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

Разграничение расходов и доходов между бюджетами – это такое их разделение между звеньями бюджетной системы, которое предполагает законодательное закрепление за бюджетами разного уровня на постоянной основе конкретных видов расходов и доходов в полном размере или частично.

Базовым условием разграничения расходов и доходов между уровнями бюджетной системы является разграничение полномочий между органами власти разных уровней самоуправления. В Российской Федерации основы разграничения полномочий по расходам между федеральным центром и субъектами РФ содержатся в ст. 71 Конституции РФ.

Конституция РФ, Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривают возможность изменения круга предметов ведения Российской Федерации (субъектов РФ) путем наделения дополнительными полномочиями субъектов РФ (муниципальных образований). Наделение дополнительными полномочиями может осуществляться в двух формах: передача или делегирование полномочий.

Передача полномочий – такой способ регулирования полномочий государственного органа, при котором какое-либо полномочие государственного органа Российской Федерации (субъекта РФ) исключается из его компетенции и включается в компетенцию государственного органа субъекта РФ (органа местного самоуправления). Делегирование полномочий предполагает предоставление государственным органом Российской Федерации (субъекта РФ) принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса государственному органу субъекта РФ (органу местного самоуправления) на один раз, на определенный срок или бессрочно.

Разграничение расходных полномочий между органами власти разных уровней и органами местного самоуправления осуществляется в соответствии со следующими критериями:

– субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг); территориальное соответствие (максимальное совладение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);

– внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);

– эффект территориальной дифференциации (чем значительнее региональные / местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

– эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов способствует экономии бюджетных средств).

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 г. 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.

В Законе РФ от 27.12.1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а затем в Налоговом кодексе РФ (начал действовать с 01.01.1999 г.) 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 местного бюджетов.

Квотирование ставки налогов применяется при разделении ставки налога на прибыль организаций, а также при разделении акцизов (на автомобильный бензин, на этиловый спирт-сырец и т.п.), налога на добычу полезных ископаемых и пр.

Критерии разграничения доходов:

– стабильность;

– территориальная мобильность налоговой базы;

– равномерность размещения налоговой базы;

– социальная справедливость;

– бюджетная ответственность.

Однако разграничить доходы на единых принципах и достаточности финансового обеспечения самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления невозможно из-за исторических и социально-экономических различий регионов и муниципальных образований. Обеспечить равные возможности для всех территорий только путем использования разграничения доходов не представляется возможным. Поэтому во многих государствах, в том числе и в России, наряду с разграничением доходов применяется распределение доходов и перераспределение средств между бюджетами (межбюджетное регулирование).

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.

Основной формой распределения доходов является предоставление средств бюджетам нижестоящего уровня в виде отчислений от федеральных и региональных налогов.

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.

Основной формой распределения доходов является предоставление средств бюджетам нижестоящего уровня в виде отчислений от федеральных и региональных налогов.

Разный уровень обеспеченности органов власти финансовыми ресурсами, разные финансовые возможности территорий предопределяют необходимость перераспределительных процессов между бюджетами.

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).

Одними из приоритетных направлений деятельности правительства РФ будут являться совершенствование межбюджетных отношений на федеральном,

региональном и муниципальном уровнях и дальнейшее развитие организации местного самоуправления, совершенствование системы разграничения полномочий между органами публичной власти, исходя из необходимости достижения задач, поставленных Указом № 204.

В сфере межбюджетных отношений планируется реализация следующих задач:

1) совершенствование нормативного правового регулирования системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти:

– законодательное уточнение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

– урегулирование механизма ограничения случаев принятия федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов, оказывающих влияние на доходы и (или) расходы региональных и местных бюджетов, на которые имеется отрицательное заключение Министерства финансов РФ;

– повышение эффективности контроля качества осуществления переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий РФ;

2) сокращение дифференциации в уровне экономического развития и бюджетной обеспеченности регионов не только финансовыми средствами, а путем стимулирующих механизмов для регионов с низким уровнем социально-экономического развития.

В связи с введением с 2019 г. в систему местного самоуправления нового вида муниципального образования – муниципального округа – планируется подготовка и внесение соответствующих изменений в БК РФ в части включения в бюджетную систему РФ бюджета муниципального округа, установления перечня бюджетных полномочий, доходных источников муниципального округа и определения подходов к выравниванию его бюджетной обеспеченности.

8.3. Формы и виды межбюджетных трансфертов в РФ

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

К бюджетным трансфертам прибегают в разных случаях:

1) если бюджетная система не сбалансирована по вертикали: если расходы децентрализованы более сильно, чем доходы (налоговые трансферты);

2) для выравнивания возможностей регионов по предоставлению жителям стандартного набора бюджетных услуг (выравнивающие трансферты);

3) для выравнивания обеспеченности жителей разных регионов услугами, для финансирования федеральных мандатов (целевые, в том числе постатейные трансферты, субвенции);

4) для создания у регионов (муниципальных образований) материальной заинтересованности в проведении политики, отвечающей общегосударственным интересам («зеркальные» трансферты);

5) для компенсации нижестоящим бюджетам возросших расходов или потери доходов в тех случаях, когда причиной таких потерь послужило решение вышестоящего органа власти (компенсации), а также в других случаях.

Межбюджетные трансферты являются важным инструментом реализации бюджетной политики в государстве с многоуровневой бюджетной системой, так как с их помощью удается реализовать предпочтения центральных органов власти по расширению производства общественных благ, выравниванию расходов субнациональных бюджетов, а также по более эффективному использованию базы федеральных (национальных) налогов без использования директивных методов управления субнациональными властями и вторжения в их компетенцию.

В 2020–2022 гг. прогнозируется профицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, который будет направляться на выкуп ценных бумаг, погашение кредитов от кредитных организаций и бюджетных кредитов.

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.

В табл. 8.1 показаны Межбюджетные трансферты (МБТ) из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в 2019–2022 гг.

Из приведенных данных в табл. 8.1 видно, в 2022 г. Минфин РФ планирует увеличить Межбюджетные трансферты по сравнению с 2019 г. на 3,4 %, соответственно дотации – на 3 %, субсидии – на 15,8 %, субвенции – на 38,3 %. Однако иные межбюджетные трансферты при этом будут снижены на 39,1 %.

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

Таблица 8.1

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в 2019–2022 гг.*

Показатель	2019**	2020	2021	2022	Гр. 5 к гр. 2, %
Межбюджетные трансферты	2 401,4	2 552,4	2 566,4	2 482,9	103,4
%% ВВП	2,2	2,3	2,1	1,9	
Дотации	949,2	932,1	939,4	952,3	100,3
%% к МБТ	39,5	36,5	36,6	38,4	
Субсидии	625,4	765,5	717,4	724,4	115,8
% к МБТ	26,0	30,0	28,0	29,2	

Показатель	2019**	2020	2021	2022	Гр. 5 к гр. 2, %
Субвенции	384,2	514,7	517,1	532,1	138,3
% к МБТ	16,0	20,2	20,2	21,4	
Иные меж- бюджетные трансферты	442,5	340,1	392,5	274,1	61,9
% к МБТ	18,4	18,3	15,3	11,0	

* Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. С. 53.

** В соответствии с Федеральным законом от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Субвенция – это содержательная противоположность дотациям, поскольку предоставляется не как помощь, а как оплата услуг другого уровня публичной власти по выполнению функций. При этом получатель субвенции становится исполнителем заказа другого публично-правового образования, без возможности оказывать воздействие на условия и качество выполнения соответствующих обязательств. Расходы, осуществляемые за счет субвенций, практически не зависят от потребностей и возможностей получателей этих средств, поскольку полномочиями и ответственностью за достаточный объем финансовых ресурсов на их реализацию обладает тот уровень публичной власти, который данные субвенции предоставляет. Получатель субвенции выполняет роль агента, предоставляя свою инфраструктуру для реализации решений, финансирование и принятие которых реализуется не им.

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 России функционирует четыре категории субсидий на софинансирование:

- публичных нормативных обязательств;
- расходных обязательств по оказанию государственных и муниципальных услуг,
- инвестиционных проектов;
- целевых программ.

Цели предоставления субсидий, направления расходования и критерии их распределения определяются федеральными органами исполнительной власти – субъектами бюджетного планирования – в соответствии с перечнем приоритетных расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, софинансируемых за счет средств федерального бюджета, при одобрении правительством РФ основных характеристик федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Указанный перечень, включающий целевые показатели результативности предоставления субсидий и их значения, утверждается правительством РФ на срок не менее трех лет: в 2011–2013 гг. их 105 наименований.

В случае, если субсидии предоставляются на реализацию целевых программ, финансируемых за счет средств бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов), правила предоставления и распределения этих субсидий устанавливаются соответствующими долгосрочными (федеральными) целевыми программами.

Правила предоставления субсидий должны содержать следующие положения:

- целевое назначение субсидий;
- условия предоставления и расходования субсидий, в том числе требования к программам (планам) преобразований в соответствующей сфере, если одним из условий предоставления субсидий является необходимость проведения таких преобразований;
- критерии отбора субъектов РФ для предоставления субсидий;
- методика распределения субсидий между субъектами РФ;
- методика расчета уровня софинансирования за счет средств федерального бюджета расходного обязательства в отношении каждого субъекта РФ;
- порядок оценки эффективности использования субсидий;
- основание, порядок и предельный объем сокращения и перераспределения субсидий в случае невыполнения субъектами РФ условий предоставления субсидий;
- порядок утверждения распределения субсидий между бюджетами субъектов РФ.

Размер софинансирования расходного обязательства субъекта РФ за счет субсидий определяется по формуле:

$$Y_i = Y_m / PBO_i,$$

где Y_i – уровень софинансирования расходного обязательства субъекта РФ; Y_m – средний уровень софинансирования расходного обязательства субъекта РФ за счет субсидий, определяемых в соответствии с правилами предоставления субсидий; PBO_i – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ на очередной финансовый год, рассчитанный в соответствии с Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ».

Субсидии имеют целевой характер. Он определяется исходя из расходных обязательств субъектов РФ, на софинансирование которых они предусмотрены. При несоблюдении органом государственной власти субъекта РФ условий предоставления субсидий их перечисление приостанавливается Минфином в установленном им порядке.

Субсидии должны быть использованы не только строго по целевому назначению, но и эффективно. В случае, если в отчетном финансовом году субъектом РФ не достигнуты показатели эффективности использования субси-

дий, установленные правилами предоставления субсидий, и отклонение показателей эффективности от среднероссийского уровня составляет более 50 %, субсидии, предусмотренные бюджету субъекта РФ на текущий финансовый год, подлежат сокращению в порядке и объемах, предусмотренных правилами предоставления субсидий. Высвобождающиеся средства могут быть перераспределены между другими субъектами РФ, имеющими право на их получение. При выявлении факта нецелевого использования субсидий они подлежат взысканию в доход федерального бюджета в соответствии с бюджетным законодательством РФ. Не использованные в текущем году субсидии возвращаются в доход федерального бюджета.

Каждая из форм межбюджетных трансфертов может предоставляться из бюджетов всех публично-правовых образований. 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.

Виды межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ показаны в нижеследующей табл. 8.2.

Таблица 8.2

Виды межбюджетных трансфертов

Из федерального бюджета	Из бюджетов субъектов РФ	Из местных бюджетов
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)	Дотации из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетов поселений
Субсидии бюджетам субъектов РФ	Субсидии местным бюджетам	Субсидии, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения и межмуниципального характера
Субвенции бюджетам субъектов РФ	Субвенции местным бюджетам и бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей для реализации полномочий органов государственной власти, власти субъектов РФ, передаваемые на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно	Субсидии, перечисляемые в бюджеты субъектов РФ для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов, поддержки муниципальных районов (городских округов)

Из федерального бюджета	Из бюджетов субъектов РФ	Из местных бюджетов
	органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством РФ	
Иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ	Иные межбюджетные трансферты бюджетам бюджетной системы РФ	Иные межбюджетные трансферты

По своему экономическому содержанию межбюджетные трансферты делятся на финансовую помощь и компенсационные выплаты. При этом финансовая помощь направляется на осуществление текущих расходов и на инвестиционные цели. Финансовая помощь выделяется в виде дотаций как необусловленных трансфертов и субсидий, являющихся обусловленной финансовой помощью (табл. 8.3).

В целом нынешняя российская модель межбюджетных отношений характеризуется доминированием федерального центра. Центр отвечает за стратегию экономического и политического развития страны, а субнациональные власти имеют в основном организационно-исполнительские полномочия. Муниципальный же уровень власти, призванный по представлению федерального центра отражать локальные интересы граждан и способствовать развитию демократии снизу, пока находится в зачаточном состоянии.

Таблица 8.3

Структура межбюджетных трансфертов по экономическому содержанию и функциям

Экономическое содержание трансфертов	Выполняемая функция	Виды межбюджетных трансфертов
Необусловленная финансовая помощь	Восполнение недостающих финансовых ресурсов консолидированных бюджетов субъектов РФ, необходимых для реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в целом и предоставляемых без установления направлений и условий использования (кроме некоторых ограничений для высокодотационных субъектов РФ и муниципальных образований)	Дотации
Обусловленная финансовая помощь	Поддержка реализации приоритетных расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам	

Экономическое содержание трансфертов	Выполняемая функция	Виды межбюджетных трансфертов
	местного значения, в отношении которой устанавливается целевой характер использования и дополнительные требования к результатам реализации соответствующих полномочий	Субсидии из Фонда софинансирования социальных расходов. Субсидии из Фонда регионального развития. Субсидии из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов
Компенсационные трансферты	Финансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий публичных образований, переданных для осуществления другим публичным образованиям	Субвенции

Условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета представлены в табл. 8.4.

При расчетной доле межбюджетных трансфертов свыше 70 % является обязательным жесткое ограничение (табл. 8.5).

Таблица 8.4

Условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета

Расчетная доля межбюджетных трансфертов в течение 2-х из 3-х последних финансовых лет менее 5 %	Бюджетные ограничения (ст. 130 БК РФ)	
	Общие требования, установленные БК РФ в части соблюдения ограничений на предельный размер долга и дефицита бюджета	
От 5 до 20 %	Дополнительные ограничения	Запрещается: – заключать соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъектов РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов, входящих в его состав муниципальных образований исполнительным органом государственной власти субъекта
От 20 до 60 %		Запрещается: – устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъекта; – превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ

Расчетная доля межбюджетных трансфертов в течение 2-х из 3-х последних финансовых лет менее 5 %	Бюджетные ограничения (ст. 130 БК РФ)	
	Общие требования, установленные БК РФ в части соблюдения ограничений на предельный размер долга и дефицита бюджета	
выше 60 %	Жесткие ограничения	<p>Является обязательным: подписание соглашений с Минфином РФ:</p> <p>1) о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ;</p> <p>2) организация исполнения бюджета субъекта РФ с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств бюджета и главным администраторам (администраторам) источников финансирования дефицита бюджета в органах Федерального казначейства;</p> <p>3) представление финансовым органом субъекта РФ в Минфин РФ документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ внесенного в законодательный (представительный) орган субъекта РФ проекта бюджета;</p> <p>4) проведение ежегодной внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой РФ или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора</p>

1. Подписание соглашений с Минфином РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ.

2. Организация исполнения бюджета субъекта РФ с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств бюджета и главным администраторам (администраторам) источников финансирования дефицита бюджета в органах Федерального казначейства.

3. Представление финансовым органом субъекта РФ в Минфин документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ внесенного в законодательный (представительный) орган субъекта РФ проекта бюджета.

4. Проведение ежегодной внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой РФ или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

При несоблюдении условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также при нарушении предельных значений Минфин вправе принять решение о приостановлении (сокращении) предоставления

межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) до приведения в соответствие с требованиями, предоставления межбюджетных трансфертов.

Таблица 8.5

Бюджетные ограничения (ст. 136, 92.1, 107 БК РФ)

Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов	Бюджетные ограничения (ст. 136, 92.1, 107 БК РФ)	
Менее 10 %	Общие требования, установленные БК РФ в части соблюдения ограничений на предельный размер долга и дефицита бюджета	
От 10 до 30 %	Дополнительные ограничения	Запрещается: Превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормативы формирования расходов и оплат труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления
От 30 до 70 %		Запрещается: Устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления
Свыше 70 %	Жесткие ограничения	Являются обязательными: – подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета; – представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в установленной 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); – проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ; – размер дефицита бюджета не должен превышать 5 % общего годового объема доходов; – предельный объем муниципального долга не должен превышать 50 % общего годового объема бюджета; подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению

Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов	Бюджетные ограничения (ст. 136, 92.1, 107 БК РФ)	
		<p>поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;</p> <ul style="list-style-type: none"> – представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в установленной 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); – проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ; – размер дефицита бюджета не должен превышать 5 % общего годового объема доходов; – предельный объем муниципального долга не должен превышать 50 % общего годового объема бюджета; – иные меры, установленные федеральными законами

При несоблюдении органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, а также при нарушении предельных значений финансовые органы субъектов РФ вправе принять решение о приостановлении (сокращении) в установленном ими порядке предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) соответствующим местным бюджетам до приведения в соответствие положений, обуславливающих условия предоставления межбюджетных трансфертов.

8.4. Фонды межбюджетного регулирования в РФ

На федеральном уровне действует четыре полноценных фонда межбюджетного регулирования регионов, имеющих самостоятельный и единый механизм распределения бюджетных средств между субъектами РФ, и один, условно называемый «фондом компенсаций», который в настоящее время объединяет общий объем субвенций, каждая из которых предоставляется по собственной методике:

- 1) Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПСРФ) (общее выравнивание – дотации);
- 2) Федеральный фонд софинансирования социальных расходов (ФФСР) (поддержка на долевой основе приоритетных расходов – субсидии);
- 3) Федеральный фонд регионального развития (ФРР) (инвестиционные проекты – субсидии);

4) Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ) (поддержка бюджетных реформ –субсидии);

5) «Фонд компенсаций» (ФК) (финансирование передаваемых полномочий – субвенции);

6) Фонд развития налогового потенциала.

1. Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации создается в составе федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ и распределяется между ними в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ.

Общий объем дотаций определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности равен среднему уровню расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам РФ за исключением 10 субъектов РФ с максимальным уровнем бюджетной обеспеченности и 10 субъектов РФ с минимальным уровнем БО (или центрированному среднему уровню).

Дотации предоставляются субъектам РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

В составе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ могут быть выделены дотации, отражающие отдельные факторы и условия, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Объем указанных дотаций не может превышать 10 % объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Объем дотации, предоставляемой региону, тем выше, чем больше разрыв между оценкой уровня бюджетной обеспеченности данного региона со среднероссийским уровнем. Оценкой доходных возможностей региона в методике является индекс налогового потенциала, оцениваемый на основе объема и структуры добавленной стоимости, произведенной на территории субъекта Российской Федерации. Оценкой расходных потребностей является индекс бюджетных расходов, который определяется исходя из демографической структуры потребителей бюджетных услуг, а также стоимостных показателей.

2. Фонд софинансирования социальных расходов создан в 2002 г. для финансирования субъектами Федерации в полном объеме расходов, отнесенных к

их приоритетным расходным обязательствам. Фонд является основным механизмом воздействия федеральных органов власти на бюджетную политику субнациональных властей через предоставление им субсидий на осуществление социально значимых расходов: на субсидии по частичному возмещению расходов бюджетов субъектов РФ по социальной поддержке ветеранов труда и тружеников тыла; выплате государственных пособий лицам, имеющим детей; обеспечению социальной поддержки репрессированным лицам и т.д.

Он формируется в зависимости от численности соответствующих категорий граждан с учетом уровня бюджетной обеспеченности после распределения средств из фонда финансовой поддержки регионов.

3. Федеральный фонд регионального развития образуется в составе федерального бюджета в целях предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития социальной и инженерной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами РФ Фондов муниципального развития.

Первоначально Фонд был создан для оказания дополнительной финансовой помощи высокодотационным территориям. В дальнейшем средства стали направляться на поддержку инвестиций в региональную инфраструктуру, а с 2006 г. – на поддержку созданных субъектами РФ фондов муниципального развития.

Условно субсидии можно подразделить на социальные и производственные. Социальные субсидии имеют целью создание на всей территории страны социальной минимально необходимой инфраструктуры. Отбор регионов для предоставления средств Фонда производится на основании показателей расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ после распределения дотаций из ФФПСРФ и обеспеченности региона объектами социальной и инженерной инфраструктуры и инвестициями в основной капитал на душу населения.

Для каждого субъекта РФ, имеющего право на получение средств Фонда, Министерство финансов рассчитывает уровень софинансирования по методике, утверждаемой Правительством РФ. Субъекты РФ могут направлять средства Фонда на развитие дошкольных учреждений, общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения, объектов инженерной инфраструктуры.

Регионы определяют мероприятия по развитию общественной инфраструктуры регионального и муниципального значения, срок реализации которых не должен превышать трех лет. В целях исключения двойного финансирования в эти мероприятия не должны включаться мероприятия, финансирование которых предусматривается за счет средств федерального бюджета в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы и (или) федеральных целевых программ. Минфин РФ вправе приостановить предоставление средств Фонда в случае нарушения субъектом РФ установленного уровня софинансирования, непредставления в срок указанных отчетов, а также несоблюдения требований Бюджетного кодекса РФ по предельному размеру госдолга субъекта РФ и дефицита бюджета субъекта РФ, соотношению текущих расходов и доходов бюджета субъекта РФ, размеру расходов на обслуживание госдолга субъекта РФ. При этом Минфин направляет субъекту РФ требование устранить нарушения. В случае неустранения

нарушений в течение трех месяцев средства Фонда могут быть пропорционально перераспределены между остальными субъектами РФ, сохранившими право на их получение. Средства Фонда могут направляться на поддержку созданных субъектами РФ Фондов муниципального развития. В этом случае средства Фонда предоставляются субъектам РФ при условии наличия утвержденных в установленном порядке правил предоставления и распределения средств фонда муниципального развития и с учетом соблюдения уровней софинансирования развития общественной инфраструктуры регионального и муниципального значения.

4. Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ) сформирован с целью распределения трансфертов в рамках программы, которая начинала финансироваться за счет средств займа Всемирного банка и была направлена на реформирование финансовой системы в РФ. На сегодняшний момент Фонд формируется за счет средств федерального бюджета. Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов действует в целях содействия реформе бюджетной системы на региональном и муниципальном уровнях. Фонд является единственным федеральным фондом финансовой помощи прямого стимулирования внедрения в субъектах РФ новых технологий бюджетной и налоговой политики, перечень которых включает развитие казначейской системы, внедрение системы регистрации имущественных прав, организацию системы оценки эффективности бюджетных расходов, а также усиление целевого характера расходов, использование выравнивающих трансфертов, совершенствование системы государственных закупок.

Средства ФРРМФ предоставляются на конкурсной основе. Получение регионами дополнительных средств, направляемых ими на реформы, является хорошим стимулом для региональных администраций разрабатывать и реализовывать передовые методы управления общественными финансами. Главным распорядителем средств Фонда является Министерство финансов РФ, которое определяет сроки и порядок проведения отборов.

С целью достижения максимального эффекта, а также повышения заинтересованности регионов в осуществлении реформ средства субъектам РФ передаются двумя частями в течение двух лет. При этом 50 % от размера распределяемых субсидий передается пропорционально объему расходов бюджета субъекта РФ за последний заверченный финансовый год, а оставшиеся 50 % – пропорционально итоговым показателям оценки заявок субъектов РФ.

Субсидии из ФРРМФ являются долевыми (т.е. регионы софинансируют выполнение программы за счет собственных средств) и выделяются после завершения всей программы реформ. В результате у регионов появляются стимулы к проведению всей программы реформ до конца. В случае невыполнения регионом программы реформ им не будут получены средства ФРРМФ.

5. Совокупность субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета с 2001 г. образовывали «фонд компенсаций». Данный фонд был создан для финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных для исполнения на региональный уровень бюджетной системы.

Распределение субвенций между субъектами РФ утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый период.

Субвенции, предоставляемые на исполнение отдельных расходных обязательств муниципальных образований, расходуются в порядке, установленном федеральными законами, принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ и (или) нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Субвенции распределяются между всеми субъектами РФ по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в субъектах РФ.

Использование при распределении субвенций показателей, характеризующих собственные доходы бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов), не допускается.

С целью расширения финансовой самостоятельности регионов и увеличения их ответственности за исполнение делегированных федеральных полномочий Постановлением Правительства РФ № 275 от 27.03.2013 г. утверждены правила формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов РФ. Предусматривается, что отдельные субвенции бюджетам субъектам из федерального бюджета формируют единую субвенцию (за исключением субвенций на исполнение публичных нормативных обязательств субъектов и субвенций муниципальным образованиям). Ее объем формируется с учетом субвенций, определенных для конкретного субъекта РФ по методикам, утвержденным правительством. С целью повышения эффективности использования средств единой субвенции установлено, что объемы их расходов определяются самостоятельно субъектом РФ. Главным распорядителем средств федерального бюджета, предоставляемых в качестве единой субвенции, является Министерство регионального развития РФ. Первоначально в единую субвенцию объединены 10 субвенций.

б. Фонд развития налогового потенциала создан в 2011 г. с целью финансового стимулирования регионов, обеспечивающих развитие предпринимательской деятельности на своей территории и снижающих финансовую зависимость от федерального бюджета. В этой связи утвержден порядок распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала (Постановление Правительства РФ от 27.09.2011 г. № 798). Для предоставления дотаций Министерство финансов РФ по согласованию с Министерством экономического развития РФ и Министерством регионального развития РФ отбирает 20 субъектов РФ, имеющих наилучшие результаты. Размер дотации, предоставляемой бюджету субъекта РФ, не может превышать 20 % общего объема дотаций, подлежащих распределению между бюджетами субъектов РФ. Определение результатов деятельности субъектов РФ по увеличению Регионального налогового потенциала осуществляется на основании значения комплексной оценки показателей увеличения регионального налогового потенциала, которое определяется исходя из достигнутого уровня и динамики показателей в сферах инвестиционной деятельности, налогообложения и промышленного производства.

9. БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

9.1. Подходы к бюджетному планированию

Бюджетное планирование – это совокупность мероприятий, осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления, направленных на формирование, экономическое обоснование и сопоставление показателей доходов и расходов бюджетов всех уровней.

Основные задачи бюджетного планирования:

- определение оптимального объема поступлений в бюджеты;
- определение объемов и направлений расходования бюджетных средств;
- определение приоритетов использования бюджетных средств;
- выявление резервов повышения эффективности бюджетных расходов;
- обеспечение целевого использования бюджетных средств;
- анализ фактических показателей в целях повышения достоверности плановых показателей;
- проведение мероприятий по увеличению бюджетных доходов, не оказывающих отрицательного воздействия на экономическую активность экономических субъектов; оценка факторов, влияющих на изменение плановых показателей в бюджетном периоде, и анализ возможных последствий.

При осуществлении бюджетного планирования можно исходить из трех принципиальных подходов: планировать бюджет от достигнутого; планировать бюджет с нулевого базиса; составлять скользящий бюджет.

Составление бюджета от достигнутого основывается на данных предыдущего года с учетом ожидаемых изменений. Практически все методики планирования учитывают изменения и базируются на анализе динамики прошлых периодов. Таким образом, метод «от достигнутого» предполагает довольно простую процедуру: если известны фактические данные по поступлению акцизных налогов и прогнозируемый уровень инфляции, то при определении планового показателя фактические данные увеличиваются с учетом коэффициента инфляции.

Недостатки планирования от достигнутого:

- просчеты и неэффективные решения прошлого года переносятся в планируемый;
- управленцам легко манипулировать таким бюджетом (например, заранее известно, что в планируемом году будет недобор 10 % доходов, следовательно, плановые показатели будут сокращаться «сверху» примерно на 10 %, в этом случае запрашиваемая сумма завышается как минимум на 10–15 %; если удастся ее защитить, то в распоряжение ведомства поступают дополнительные средства, в которых не было острой необходимости);
- с приближением окончания финансового года управленец может обнаружить, что на счете остались еще не израсходованные деньги, и он начинает «сорить деньгами», пытаясь освоить финансирование.

Положительные моменты: простота, невысокие затраты на составление бюджета.

Одним из вариантов описанного метода является финансирование существующей инфраструктуры, когда сохраняется структура расходов на каждое бюджетное учреждение и отсутствует непосредственная привязка к спросу.

Составление бюджета с нулевого уровня – это подход при котором рассматривается прежде всего зависимость между заданиями, входными ресурсами, выходной продукцией и деятельностью. При составлении бюджета необходимо забыть, что существовал прошлый год, и сосредоточить внимание на будущем. Обычно на основе этого подхода готовят несколько бюджетов, начиная с самого минимального уровня, вводя затем дополнительные ресурсы. Например, при планировании расходов в поликлинике определяют стоимость приема терапевтами потенциального контингента, затем рассчитывают, сколько будет стоить флюорография, затем – рентген и т.д. Или, например, при строительстве объекта планируют не всю сметную стоимость, потому что за время стройки может вырасти стоимость материалов, а каждый отдельный этап работы.

Независимо от того, какой метод используется, существует определенная хронологическая закономерность поступления доходов и расходования средств. Например, в январе доходы в бюджет практически не поступают, в апреле, напротив, предприятия уплачивают основную массу налогов по итогам сдачи годового отчета, осенью поступают имущественные налоги, в мае–октябре проводят ремонт дорог, в октябре наступает отопительный сезон и т.д. Таким образом, распределить бюджетные средства необходимо так, чтобы без особых проблем с учетом всех объективных условий прожить каждый квартал (месяц). Поэтому составляют скользящий бюджет, т.е. разбивают его на мелкие временные отрезки и для каждого из них составляют отдельный бюджет. В российской практике скользящий бюджет называется бюджетной росписью.

9.2. Методы планирования бюджетных показателей

В практике бюджетного планирования могут быть использованы специальные методы (табл. 9.1), опираясь на которые можно прогнозировать контрольные цифры бюджета.

Нормативный метод заключается в том, что потребность хозяйствующего субъекта в финансовых ресурсах рассчитывается на основе заранее установленных норм и нормативов. В соответствии с этим методом можно рассчитать как макропоказатели (например потребность всей системы общего образования в финансовых ресурсах, в этом случае запланированная сумма распределяется ответственным распорядителем кредитов по подведомственной сети самостоятельно), так и микропоказатели (например, потребность школы в средствах на оплату тепла или электроэнергии, в этом случае нормативный метод служит для составления смет, являющихся основой для определения общей потребности образовательной системы). При использовании этого метода необходимо рассчитать обслуживаемый контингент и воспользоваться нормами: натуральными (например, нормой расхода теплоэнергии на 1 м^3) или относительными (например, отношением административно-управленческого персонала к педагогиче-

скому). Натуральные нормы, как правило, рассчитываются исходя из фактического потребления и едины для всех учреждений, а относительные нормы могут меняться в зависимости от типа учреждения

Таблица 9.1

Специальные методы планирования бюджета

Метод	Условия применения	Способ расчета
Нормативный	Рекомендуется использовать по всем статьям расходов бюджетов, где разработана система соответствующих нормативов	Имеющиеся нормативы умножаются на планируемый контингент (объем оказываемых услуг)
Метод средних величин (расчетно-аналитический метод)	Используется если значения по статье колеблются	По фактическим данным за последние пять 3–5 лет находится средняя арифметическая, которая и является плановым показателем
Метод Мажорации (расчетно-аналитический метод)	Используется, если имеются тенденции к росту	По фактическим данным за последние 3–5 лет находится индекс роста, затем фактические данные за последний год увеличиваются на индекс роста
Метод минорации (расчетно-аналитический метод)	Используется, если имеется тенденция к убыванию	Аналогично методу мажорации находится индекс убывания, затем фактические данные за последний отчетный период уменьшаются на индекс убывания

Применение основных методов планирования показателей бюджета показано в табл. 9.2.

Расчетно-аналитический метод основывается на том, что за базовый индекс принимаются изменения показателя в плановом периоде, а затем рассчитывается плановая величина: если показатель колеблется из года в год, используют метод средних величин; если имеется тенденция к росту, метод мажорации; если имеется тенденция к убыванию, метод минорации.

Балансовый метод используется при планировании повсеместно и позволяет увязать имеющиеся ресурсы с существующими потребностями.

Таблица 9.2

Основные методы планирования бюджета

Метод	Условия применения	Способ расчета
Балансовый	Применяется при сведении бюджета в единое целое по доходам и расходам и при сбалансировании смет по программам с источниками их финансирования	Приводятся в соответствии планируемые расходы с имеющимися доходными источниками как посредством сокращения расходов, так и за счет поиска дополнительных доходов

Метод	Условия применения	Способ расчета
Метод оптимизации плановых решений	Используется в основном при планировании расходов по целевым программам	Разрабатывается несколько вариантов программы, выбираются критерии оценки (например, максимальный охват контингента, минимум затрат на единицу оказанной услуги и т.д.) и на этой основе выбирается наиболее оптимальный вариант
Автоматический	Используется при планировании статей, сумма по которым повторяется из года в год («твердые статьи доходов и расходов»)	Фактические данные за последний отчетный период переносятся в планируемый бюджет
Коэффициенты	Используется, если заранее известен размер увеличения (например, коэффициент инфляции)	Фактические данные за последний отчетный период увеличивается на заданный коэффициент

Метод оптимизации плановых решений состоит в разработке нескольких вариантов достижения намеченной цели. Затем из них выбирают оптимальный вариант: если даны ресурсы, то стремятся получить наилучший результат их использования; если дан результат, то пытаются свести к минимуму расход ресурсов.

Выбор оптимального варианта производится по определенному критерию. Критериями могут быть: минимум приведенных затрат, максимум результата на вложенный рубль, минимум финансовых потерь, т.е. минимум финансового риска и т.д. В бюджетной сфере вообще планирование осуществляется в нескольких вариантах (сценариях развития), затем по соображениям приоритетности выбирается один оптимальный вариант.

С помощью экономико-математического моделирования определяют количественное выражение взаимосвязей между финансовым показателем и факторами, влияющими на величину этого показателя. Для того чтобы построить экономическую модель, необходимо точно математически описать экономический процесс. Например, известно, что с ростом контингента учащихся расходы на общее образование вырастут, но, на сколько вырастут расходы на единицу контингента, можно рассчитать, основываясь на соотношении переменных (расходы на питание) и постоянных (расходы на управление) затрат, а также на наполняемости классов.

9.3. Особенности прогнозирования и планирования доходов бюджетов

Прогнозные объемы доходов бюджетов определяются на основе:

- показателей развития экономики публично-правового образования на этот период;
- ожидаемой оценки поступлений налоговых и других обязательных платежей в местные бюджеты в текущем году;
- индексов-дефляторов на планируемый год потребительских цен и в сфере материального производства;

- показателей хозяйственной деятельности крупнейших налогоплательщиков, находящихся на территории публично-правового образования;
- рекомендаций финансовых органов субъекта РФ.

Бюджетное планирование

Доходы бюджетов прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития территории в условиях действующего на день внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства РФ, а также законодательства РФ, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы РФ.

Нормативные правовые акты о налогах, вступающие в силу с 1 января очередного года, должны быть приняты и официально опубликованы до 1 декабря текущего года. Внесение изменений и дополнений в правовые акты о налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в правовой акт о бюджете на текущий финансовый год.

В расчетах доходов бюджетов на планируемый год должны быть учтены изменения налогового и бюджетного законодательства.

Налоговые доходы оцениваются на основе анализа взаимосвязи налоговых поступлений и соответствующей налоговой базы. Часто информация о налоговой базе недоступна, поэтому величину налоговой базы для целей прогнозирования можно заменить статистическим индикатором, который тесно связан с величиной налоговой базы. Кроме того, статистический индикатор может быть доступен гораздо раньше, чем оценка налоговой базы.

Прогноз доходов бюджета на основе прогноза налоговой базы и анализа статистической взаимосвязи доходов по определенному налогу и налоговой базы целесообразно осуществлять независимо от прогноза межбюджетных отношений (ставок отчисления по определенному налогу). Для того чтобы отделить прогноз поступлений по налогу от прогноза межбюджетных отношений, необходимо рассматривать статистическую взаимосвязь контингента по каждому налогу с налоговой базой, а затем применять ставки отчисления в соответствующий бюджет.

Доходы областного бюджета прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития области и в соответствии с основными принципами бюджетной и налоговой политики Российской Федерации и области на очередной финансовый год и плановый период. При прогнозировании доходов используются данные официальной статистики, бюджетной и налоговой отчетности.

Расчет прогноза доходов производится в разрезе видов доходов с учетом реструктуризированной задолженности, подлежащей погашению в планируемом году, а также дополнительных поступлений за счет повышения эффективности работы налоговых органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками законодательства о налогах и сборах и качества администрирования неналоговых доходов.

9.4. Процедуры планирования и современные технологии исполнения бюджета

Основой нормативного регулирования в сфере бюджетного планирования на федеральном уровне являются Правила составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период, утвержденные постановлением Правительства РФ от 24.03.2018 г. № 326 «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов РФ».

Вместе с тем новые правила планирования бюджетных ассигнований требуют дальнейшего совершенствования, в том числе исходя из необходимости решения следующих вопросов:

- развитие методологии планирования базовых бюджетных ассигнований, включая нормативное закрепление критериев отнесения бюджетных ассигнований в состав базовых;

- формирование единых требований к подготовке предложений по распределению дополнительных бюджетных ассигнований;

- установление порядка рассмотрения предложений по распределению дополнительных бюджетных ассигнований, в том числе критериев их приоритизации в целях принятия решений о принимаемых расходных обязательствах.

Достоверность расчетов требуемого объема бюджетных ассигнований в настоящее время обеспечивается обоснованиями бюджетных ассигнований.

Кроме того, с 2018 г. при осуществлении процедур бюджетного планирования расчет объемов бюджетных ассигнований осуществляется с применением системы обоснований плановых сметных показателей, формируемых получателями бюджетных средств.

Фактически на федеральном уровне сложилась единая двухуровневая система обоснования расходов, включающая агрегированные сведения об объемах планируемых расходов на уровне соответствующих главных распорядителей бюджетных средств и детализированные обоснования плановых сметных показателей на уровне подведомственных им получателей бюджетных средств.

Необходимо завершить работу по нормативному правовому определению элементов системы бюджетного планирования и механизмов их взаимоувязки.

В перспективе данная система ляжет в основу создания реестра расходов федерального бюджета, содержащего не только правовые основания для их осуществления, но и методики расчета бюджетных ассигнований.

Дальнейшее совершенствование системы обоснований бюджетных ассигнований предполагает их использование в качестве финансово-экономических обоснований расчета стоимости достижения результатов реализации федеральных и национальных проектов в части средств, направляемых на эти цели из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.

С учетом законодательно установленных норм о представлении в Государственную Думу Федерального Собрания РФ одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период документов и материалов путем размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» необходимо продолжить работу по оптимизации формата федерального бюджета путем сокращения его утверждаемой федеральным законом части за счет представления информации о расходах бюджета по укрупненным классификационным признакам.

В этой связи и в целях повышения гибкости принятия решений по перераспределению средств без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете планируется проработать вопрос представления информации о расходах федерального бюджета в разрезе групп видов расходов в составе материалов к проекту федерального бюджета, размещаемых в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Наряду с совершенствованием порядка составления проекта федерального бюджета необходима разработка правил внесения изменений в федеральный бюджет на текущий финансовый год и плановый период.

В рамках мероприятий по совершенствованию порядка планирования и осуществления бюджетных инвестиций к настоящему времени удалось решить следующие задачи:

- урегулированы способы финансового обеспечения капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности, учитывающие особенности правового положения государственных (муниципальных) учреждений и унитарных предприятий;

- введены ограничения на предоставление государственной поддержки в форме субсидий и бюджетных инвестиций иностранным юридическим лицам;

- восполнен пробел в правовом регулировании порядка подготовки и осуществления капитальных вложений в объекты федеральной собственности, расположенные за пределами территории РФ;

- обеспечен учет в федеральной адресной инвестиционной программе всех объектов капитального строительства юридических лиц, на софинансирование которых предоставляются субсидии и бюджетные инвестиции из федерального бюджета;

- сформирована нормативная база, направленная на совершенствование порядка предоставления средств из федерального бюджета государственным корпорациям и обществам с государственным (муниципальным) участием, позволяющая в том числе перейти от взносов в уставные капиталы юридических лиц к другим более эффективным видам бюджетных расходов;

- введены основания для принятия от имени публично-правового образования долгосрочных обязательств по предоставлению субсидий на инвестиционные цели на срок, превышающий период бюджетного планирования.

Вместе с тем несмотря на проделанную работу, остался ряд следующих нерешенных проблем, препятствующих эффективности инвестиционных расходов бюджета:

– наблюдаются высокие объемы незавершенного строительства по объектам капитального строительства, финансируемым за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе ввиду отсутствия порядка принятия решений, позволяющих относить затраты, произведенные на этапе подготовительных (проектных) работ, на финансовый результат, в случае нецелесообразности дальнейшей реализации соответствующих мероприятий;

– существует избыточная практика предоставления бюджетных инвестиций в уставные капиталы юридических лиц, которые в отличие от субсидий не могут предоставляться «под фактическую потребность», что в результате влечет образование остатков средств, предоставленных юридическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые временно не используются на цели их предоставления;

– при предоставлении бюджетных инвестиций в уставные капиталы акционерных обществ в силу положений гражданского законодательства РФ невозможен возврат в бюджет средств, ранее предоставленных обществу, в случае возникновения экономии при достижении целей или нарушения условий, установленных при их предоставлении;

– не формализована процедура принятия решений о предоставлении бюджетных инвестиций в уставные капиталы юридических лиц, не связанных с капитальными вложениями, что не позволяет осуществлять планирование бюджетных ассигнований на эти цели в объемах, реально необходимых в соответствующем финансовом году.

На решение проблемы завышения стоимости строительства и на сокращение объемов незавершенного строительства направлены мероприятия по введению в бюджетный процесс механизма обоснования инвестиций (двухэтапной процедуры принятия решений об осуществлении расходов бюджета на капитальное строительство), в основу которого должно лечь формирование оптимальных проектных решений по объектам капитального строительства, определение их достоверной стоимости, а также в целом целесообразности осуществления бюджетных инвестиций.

Для минимизации практики предоставления взносов в уставные капиталы юридических лиц планируется расширить применение механизма предоставления субсидий на осуществление капитальных вложений, в том числе в объекты инфраструктуры частной собственности, необходимые для реализации инвестиционных проектов. Условием предоставления таких субсидий должно являться использование на безвозмездной основе созданных объектов в общественных целях с сохранением бремени содержания указанных объектов за получателями субсидий.

Расширение практики предоставления субсидий взамен взносов в уставные капиталы позволит избежать образования остатков средств, предоставляемых из федерального бюджета, в том числе с применением механизма предоставления средств «под фактическую потребность».

Развитие современных технологий исполнения бюджетов бюджетной системы РФ неразрывно связано с развитием казначейского обслуживания и созданием системы казначейских платежей.

Основная цель проводимой работы – переход к функционированию единого казначейского счета.

Существующие процедуры кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ нуждаются в преобразованиях, основными целями которых являются:

- исключение дублирования операций, осуществляемых на лицевых счетах и банковских счетах;
- оперативное доведение денежных средств плательщика до получателя и предоставление им информации о совершенных операциях.

В этой связи необходимо:

- внести изменения в законодательство РФ в части положений о казначейском обслуживании и системе казначейских платежей;
- создать систему казначейских счетов, подлежащих открытию в Федеральном казначействе для осуществления и отражения операций с денежными средствами публично-правовых образований, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса;
- открыть в Центральном банке РФ банковский счет (банковские счета) в валюте РФ (в кредитных организациях – в иностранной валюте) для осуществления и отражения операций на казначейских счетах, который составит (которые составят) единый казначейский счет в валюте РФ (в кредитных организациях – единый казначейский счет в иностранной валюте).

Переход к функционированию единого казначейского счета позволит значительно сократить количество банковских счетов, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке РФ и кредитных организациях, сократить сроки проведения операций, а также совершенствовать инструменты управления остатками средств на едином казначейском счете с целью повышения эффективности и финансовой результативности от размещения бюджетных средств. Это потребует создания механизма осуществления прямых перечислений между клиентами Федерального казначейства, а также клиентами финансовых органов, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ. Данный механизм будет являться основой для создания системы казначейских платежей, которая обеспечит:

- перечисление денежных средств между участниками системы казначейских платежей без осуществления перевода денежных средств по банковским счетам;
- перечисление денежных средств на основании оптимизированных по составу и структуре форм и форматов распоряжений о перечислении денежных средств;
- моментальное доведение информации об исполнении распоряжения до участников системы казначейских платежей;
- обеспечение непрерывности исполнения распоряжений участников системы казначейских платежей, в том числе за счет возможности исполнения таких распоряжений расчетными центрами, расположенными в разных часовых поясах.

Интеграция системы казначейских платежей с платежными системами национальной платежной системы дополнительно позволит:

- применять современные сервисы платежных систем;
- осуществлять во взаимодействии с национальной системой платежных карт перечисление социальных выплат;
- организовать применение национальных платежных инструментов, выпущенных кредитными организациями, участниками системы казначейских платежей для осуществления платежей.

Развитие современных технологий исполнения бюджетов бюджетной системы РФ также связано с совершенствованием механизма казначейского сопровождения бюджетных средств.

Одной из главных причин внедрения механизма казначейского сопровождения при предоставлении средств из бюджетов бюджетной системы РФ является выплата авансовых платежей, что уже привело к образованию значительного объема дебиторской задолженности, а также в отдельных случаях к нецелевому использованию средств. При этом средства, полученные авансом из бюджета, зачастую размещались на депозитах в коммерческих банках.

Казначейское сопровождение является гибким инструментом контроля, способствующим созданию условий для использования средств исключительно на цели, установленные при их предоставлении из бюджетов бюджетной системы РФ, и сокращения дебиторской задолженности.

Практика его применения позволила выработать разные модели – от документального контроля до контроля фактов поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг (расширенное казначейское сопровождение). Как правило, расширенное казначейское сопровождение применяется по решению правительства РФ в отношении средств, предоставляемых в целях создания объектов капитального строительства или реализации иных значимых мероприятий, требующих вложения значительных по объему бюджетных средств.

Ключевым платежным инструментом, исключающим образование дебиторской задолженности, при казначейском сопровождении является казначейское обеспечение обязательств. При использовании казначейского обеспечения обязательств перечисление средств из бюджета на оплату обязательств, возникающих при исполнении государственных (муниципальных) контрактов, контрактов (договоров), соглашений, осуществляется в пределах суммы, необходимой для оплаты указанных обязательств.

Вместе с тем до настоящего времени остались нерешенными следующие вопросы:

- отсутствие в БК РФ положений о казначейском сопровождении и казначейском обеспечении обязательств;
- недостаточное нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственного контроля (надзора);
- отсутствие в законодательстве РФ в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд положений о казначейском сопровождении.

Таким образом, для нормативного закрепления вопросов казначейского сопровождения и казначейского обеспечения обязательств необходимо внесение соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации.

В целях недопущения финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения при открытии им казначейских счетов и проведении операций на таких счетах необходимо осуществление бюджетного мониторинга, в том числе с использованием доступных информационных ресурсов и информации, полученной в результате межведомственного взаимодействия органов государственного контроля (надзора).

Кроме того, практика осуществления казначейского сопровождения позволила выявить недостаточность имеющихся инструментов для предотвращения нарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд в части необоснованного завышения цен. В этой связи по меньшей мере в отношении контрактов, подлежащих казначейскому сопровождению, необходимо внесение изменений в законодательство Российской Федерации в целях:

- обеспечения прозрачного ценообразования при осуществлении закупок за счет бюджетных средств путем раскрытия поставщиком (подрядчиком, исполнителем) структуры цены контракта;

- уточнения правил ведения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по контракту;

- обеспечения постепенного перехода к регулированию и установлению предельного уровня рентабельности работ и услуг, закупаемых для государственных (муниципальных) нужд.

При этом следует определить случаи проверки ведения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по контракту и информации о структуре цены такого контракта.

Аналогичный подход целесообразно использовать и при предоставлении субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) юридическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и их использовании. Указанные субсидии не могут рассматриваться в качестве источника формирования прибыли соответствующих организаций.

В этой связи в целях повышения прозрачности предоставления и использования таких субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) необходима дальнейшая работа по следующим направлениям:

- развитие и унификация регулирования вопросов предоставления субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) и отчетности об их использовании;

- формирование и ведение реестра соглашений (договоров) о предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) и реестра получателей таких субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) (реестр конечных получателей).

Дополнительным шагом в развитии современных технологий исполнения бюджета является совершенствование механизмов предоставления населению

мер социальной защиты (поддержки) и государственных услуг в социальной сфере, в том числе с использованием электронных сертификатов. В региональной практике уже есть примеры успешного использования данных сертификатов. Целесообразно рассмотреть вопрос о распространении такого механизма, например, на предоставление инвалидам технических средств реабилитации.

Использование электронного сертификата позволяет обеспечить:

- рациональное расходование бюджетных средств (касса под потребность);
- баланс целевого использования и свободы выбора гражданина (возможность выбора товаров, услуг и их поставщиков, а также удобных места и времени приобретения, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», что особенно важно для людей, ограниченных в передвижении);
- стимулирование использования безналичных средств платежа;
- сокращение административных издержек (за счет отсутствия необходимости проведения закупок по конкурсным процедурам и формирования складских запасов).

Кроме того, дальнейшее развитие технологий исполнения бюджета в части реализации публичных нормативных обязательств предполагает фактическое осуществление соответствующих выплат только после подтверждения данных об их конкретных получателях на основании достоверной информации государственных информационных систем в сфере социального обеспечения.

Планирование бюджетных ассигнований осуществляется по методике, устанавливаемой соответствующим финансовым органом и предусматривающей отдельные бюджетные ассигнования на исполнение действующих и принимаемых обязательств.

Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам осуществляется с учетом государственного

(муниципального) задания на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), а также его выполнения в отчетном финансовом году и текущем финансовом году.

Методы планирования расходов бюджетов:

- а) нормативный метод применяется при расчете объема бюджетного ассигнования на основе нормативов, утвержденных в соответствующих нормативных правовых актах, по формуле:

$$BA = n \times K,$$

где BA – объем бюджетного ассигнования; n – норматив расходов на одного условного носителя расходного обязательства (части расходного обязательства); K – планируемая (прогнозируемая) численность условных носителей расходного обязательства (ед.) в соответствующем году.

- б) метод индексации применяется при расчете объема бюджетного ассигнования путем индексации на уровень инфляции (индекс потребительских цен – декабрь к декабрю) или иной коэффициент изменения по формуле

$$BA = R \times t,$$

где BA – объем бюджетного ассигнования; R – объем расходов в году, предшествующем планируемому; t – коэффициент индексации или изменения объема расходов в планируемом году по сравнению с предыдущим годом;

в) плановый метод позволяет установить объем бюджетного ассигнования в соответствии с показателями, указанными в нормативном правовом акте;

г) иные методы расчета бюджетных ассигнований, отличные от нормативного метода, метода индексации и планового метода, включая экспертную оценку.

В зависимости от вида бюджетного ассигнования применяется один или несколько методов (табл. 9.3).

Первоначально формируется реестр расходных обязательств как основа расчета расходных потребностей. На основе реестра составляется потребность в бюджетных ассигнованиях по главным распорядителям бюджетных средств (ГРБС) в разрезе действующих и принимаемых обязательств. Одновременно на основании установленных целей, задач и результатов деятельности главных распорядителей бюджетных средств формируется **обоснование каждого бюджетного ассигнования (ОБАС)**.

Таблица 9.3

Методы планирования бюджетных ассигнований

№	Вид бюджетного ассигнования	Метод
1	Обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений (БК РФ, ст. 70)	Нормативный
2	Бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения (БК РФ, ст. 74.1)	Нормативный
3	Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг (БК РФ, ст. 78), субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными учреждениями (БК РФ, ст. 78.1)	Плановый Индексации
4	Бюджетные ассигнования на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями (БК РФ, ст. 79 и 80)	Плановый
5	Субсидии некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, бюджетные ассигнования на реализацию долгосрочных целевых программ, федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ, а также инвестиционных проектов (БК РФ, ст. 69.1)	Плановый
6	Бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов (БК РФ, ст. 69)	Плановый Нормативный
7	Бюджетные ассигнования на предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права (БК РФ, ст. 69)	Плановый
8	Бюджетные ассигнования на обслуживание государственного (муниципального) долга (БК РФ, ст. 69)	Плановый

Также до начала составления проекта бюджета составляется прогноз социально-экономического развития территории, на основе которого главные администраторы доходов бюджета (ГАДБ), прежде всего Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба, формируют прогноз доходных поступлений. При этом учитываются изменения налогового законодательства, а также динамика доходов за ряд лет.

Весь массив потребности с обоснованиями анализируется финансовыми органами и с помощью механизма балансировки увязывается с прогнозом поступлений доходов и источников финансирования дефицита бюджета.

На основании результатов этого анализа формируются предельные объемы бюджетных ассигнований.

Следующий этап бюджетного планирования – доведение предельных объемов до главных распорядителей бюджетных средств, их распределение с одновременным составлением докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНД), целевых программ и проектов государственных (муниципальных) заданий. Отдельным блоком формируются бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций, вся схема планирования которых обязательно согласовывается с экономическим ведомством.

На заключительной стадии бюджетного планирования финансовый орган составляет проект закона (решения) о бюджете с текстовой частью, приложениями и установленными документами.

10. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В РФ

10.1. Организация бюджетного процесса на основе бюджетирования, ориентированного на результат (БОР)

БОР – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств.

Комплексное среднесрочное планирование расходов в рамках жестких бюджетных ограничений по секторам и бюджетирование, ориентированное на результаты, – частично взаимодополняющие, частично пересекающиеся концепции. Так, внедрение БОР в практику подготовки бюджета отраслевыми министерствами, требующее обоснования последними своих расходных потребностей результатами и целями, которые они планируют достичь, фактически предопределяет успех среднесрочного планирования расходов в рамках жестких бюджетных ограничений по секторам. Последнее, в свою очередь, обеспечивает взаимоувязку планирования социально-экономического развития и бюджетных расходов, т.е. того, что не может дать внедрение БОР при однолетнем бюджетном цикле. В конечном итоге и БОР, и комплексное среднесрочное планирование расходов в рамках жестких бюджетных ограничений по секторам преследуют одни и те же цели: оптимизацию бюджетных расходов, ориентацию их на приоритеты государственной политики, повышение эффективности государственного сектора. Минфин России предложил термин, отражающий интеграцию двух концепций, – «среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты» («среднесрочный БОР»).

Бюджетирование – это управленческая технология бюджетного менеджмента, основанная на распределении ответственности через финансовую составляющую деятельности организации, при этом отличительными чертами бюджетирования являются:

- делегирование ответственности за конкретные финансово-экономические показатели на тот уровень, где данные показатели непосредственно формируются;
- выбор в качестве результата различных финансовых показателей;
- планирование финансовых результатов и учет их фактического достижения в одной и той же форме, и структуре;
- анализ соответствия финансовых результатов целям.

Достоинства методологии БОР:

1) предоставление именно тех общественных благ, в которых общество реально заинтересовано, при этом финансирование тех общественных благ, количество, качество, стоимость которых и время предоставления в наибольшей степени отвечает потребностям общества и характеризуется наивысшими показателями социальной эффективности при заданных ресурсных ограничениях;

2) регулярное получение более полной информации о реализации государственных задач и использовании бюджетных средств в различных сферах деятельности государства;

3) переосмысление сложившихся направлений расходования средств и отказ от многих видов расходов, осуществляемых «по инерции», без надлежащего социально-экономического обоснования;

4) выбор решений с учетом отдаленных последствий;

5) экономия бюджетных средств за счет повышения эффективности работы общественного сектора;

б) повышение самостоятельности и ответственности за конечный результат.

Преимущества внедрения многолетнего бюджетного планирования:

– принятие более точных и согласованных решений относительно целей и приоритетов бюджетной политики;

– среднесрочные бюджетные проектировки выявляют случаи, когда текущая политика и ее будущие последствия противоречат финансовой стратегии;

– непрерывность бюджетного процесса;

– стимулирование эффективного распределения финансовых ресурсов, повышающего прозрачность и ответственность бюджетного процесса и обеспечивающего механизм систематического пересмотра намеченных обязательств и их приоритетности;

– укрепление сотрудничества между различными правительственными агентствами, увеличивающего вовлеченность отраслевых министерств в бюджетный процесс.

Бюджетирование, ориентированное на результаты, возможно лишь при условии его включения в систему, которая охватывает и другие составные части «управления результатами»: стратегическое планирование, исполнение бюджета в соответствии с требованиями БОР, мониторинг результатов, оценка результативности.

Модель управления результатами подразумевает планирование деятельности органов публичной власти исходя из того, что целью этой деятельности должно быть достижение конкретных и измеримых социально значимых результатов. Запланированные результаты могут быть достигнуты только при условии устойчивой заинтересованности в этом всех участников БОР.

Применяемые инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, можно разделить на две основные категории:

1) инструменты целеполагания и планирования, обеспечивающие единство муниципальной политики в различных отраслях и по муниципалитету в целом, – государственные и ведомственные целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств (ДРОНД);

2) инструменты реализации установленных целей и задач – реестр (государственных) муниципальных услуг (работ), стандарты качества (государственных) муниципальных услуг, оценка потребности в (государственных) муниципальных услугах, оценка стоимости (государственных) муниципальных услуг, (государственное) муниципальное задание на оказание услуг (выполнение работ).

Наибольшие методические затруднения связаны с применением инструментов реализации установленных целей и задач в системе БОР, которые также можно условно назвать, инструментами бюджетирования по услугам. Актуальность применения данного набора инструментов обусловлена требованием

ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ, устанавливающей формирование начиная с 2009 г. государственных (муниципальных) заданий для всех государственных (муниципальных) учреждений на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ. Активизация разработки и внедрения инструментов бюджетирования по услугам также была связана с появлением новой организационно-правовой формы государственных и муниципальных учреждений – автономного учреждения, которое функционирует и финансируется по принципу исполнения задания учредителя на оказание услуг (выполнение работ).

10.2. Развитие проектных принципов управления

В целях формирования комплекса конкретных мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти правительством РФ в январе 2019 г. утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.

Концепция обобщает уже реализуемые и перспективные меры по повышению эффективности расходов бюджетов бюджетной системы и предусматривает реализацию мер как операционного уровня – т.е. имеющих непосредственный и измеримый эффект уже в ближайшей перспективе; так и стратегического – т.е. способствующих повышению эффективности системы управления бюджетными расходами в целом.

В рамках дальнейшего развития системы проектного управления планируется работа по следующим направлениям:

1. Обеспечение полной прослеживаемости движения средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленных на реализацию национальных проектов. Помимо применения на всех уровнях бюджетной системы единых кодов бюджетной классификации, отражающих принадлежность бюджетных ассигнований к федеральному проекту, предполагается:

– уточнение форм и порядка формирования и представления отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обеспечивающее раскрытие информации об объемах и движении бюджетных средств на реализацию национальных проектов;

– расширение информационного взаимодействия Федерального казначейства с финансовыми органами субъектов РФ, которые не обслуживаются в Федеральном казначействе, в целях обеспечения формирования оперативной информации об исполнении бюджетов соответствующих субъектов РФ в части бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов;

– включение в контур участников проектной деятельности, формирующих отчетность о ходе реализации проектов, организаций, непосредственно обеспечивающих выполнение в целом результата и (или) отдельных контрольных точек результата федерального проекта («держателей конечных контрактов»);

– совершенствование нормативной правовой и методической базы, регулирующей условия и порядок предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, в целях обеспечения конкретизации расходных обязательств субъектов РФ, подлежащих софинансированию.

2. Повышение эффективности взаимодействия между уровнями государственного управления и местного самоуправления, а также с государственными учреждениями при организации финансового обеспечения реализации общих целей предполагает совершенствование нормативного регулирования.

3. В целях повышения оперативности принятия решений о внесении изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в части бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов, право принятия таких решений в случаях, не затрагивающих цели, показатели и сроки выполнения национальных проектов, предоставляется проектным комитетам и кураторам соответствующих национальных проектов. При этом сохраняется механизм парламентского контроля за принятием подобных решений за счет обязательности предварительного рассмотрения всех проектов подобных решений трехсторонней комиссией по вопросам межбюджетных отношений.

4. Формирование единого порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, предусматривающего интеграцию подходов к разработке и реализации государственных программ, пилотных государственных программ и национальных проектов и перевод государственных программ на единые методологические принципы формирования и реализации.

Применение государственных программ в качестве инструмента управления социально-экономическим развитием определено ст. 179 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которой государственные программы РФ, государственные программы субъекта РФ, муниципальные программы утверждаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования. Выполнение национальных проектов в соответствии с указом «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» № 204 от 07.05.2018 г. осуществляется на основе **Государственных целевых программ**.

Совершенствование системы государственных программ предполагается посредством облегчения формата государственных программ, совершенствования системы целеполагания, оптимизации структуры государственных программ, а также совершенствования информационного ресурса, обеспечивающего процессы формирования и мониторинга государственных программ.

Целевые программы по уровню разработки и утверждения делятся на федеральные, региональные, муниципальные.

Согласно действующему бюджетному законодательству, целевые программы делятся на три вида: долгосрочные, ведомственные, федеральная адресная инвестиционная программа.

В **Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации** было предусмотрено усиление роли целевых программ. Концепция содержит следующие общие требования к бюджетным целевым программам:

– четкая формулировка цели программы, соответствующей приоритетам государственной политики, полномочиям и сферам ответственности органов исполнительной власти;

- описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы;
- наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы и целевых значений каждого из таких показателей;
- обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценки внешних условий и рисков реализации программы;
- определение системы управления реализацией программы, разграничения полномочий и ответственности.

Регулирование применения ведомственных целевых программ осуществляется положениями ст. 179.3 Бюджетного кодекса РФ носит достаточно общий характер. В соответствии со ст. 179.3 в федеральном бюджете, бюджете субъекта РФ местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляется в установленном соответствующим органом власти порядке.

Главный распорядитель бюджетных средств в соответствии с установленным порядком:

- разрабатывает проекты ведомственных целевых программ;
- обеспечивает реализацию ведомственных целевых программ ведомства и их финансирование;
- формирует и представляет отчетность о реализации ведомственных целевых программ.

Как и в отношении долгосрочных целевых программ, целесообразно установить порядок проведения оценки эффективности реализации ведомственных целевых программ однако в данном случае оценка должна служить повышению качества управления, а не перераспределению бюджетных ресурсов.

Ведомственная целевая программа как инструмент привязанный к среднесрочному циклу бюджетного планирования, разрабатывается на срок не более трех лет. Дробление ведомственной целевой программы на подпрограммы представляется нецелесообразным.

Нормативно-правовыми актами, необходимыми для внедрения ведомственных целевых программ, являются:

1. Положение о порядке разработки, формирования и реализации ведомственных целевых программ.
2. Положение о порядке проведения и критериях оценки эффективности реализации ведомственных целевых программ.

Мероприятия, включённые в национальные проекты и соответственно в государственные и ведомственные целевые программы, включаются в **реестр расходных обязательств**.

10.3. Обзоры бюджетных расходов как основа повышения их эффективности

В качестве одного из инструментов, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов и обеспечивающих их приоритизацию в соответствии с целями социально-экономической политики, планируется внедрение в систему управления государственными финансами обзоров бюджетных расходов.

Под обзорами бюджетных расходов понимается систематический анализ базовых (постоянных) расходов бюджета, направленный на определение и сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств, выбор и практическую реализацию наиболее приемлемого из них.

Целью проведения обзоров бюджетных расходов является не оптимизация бюджетных расходов сама по себе, а высвобождение недостаточно эффективно используемых ресурсов для их перенаправления на решение приоритетных задач.

Существенно и то, что обзоры бюджетных расходов не заканчиваются разработкой предложений в части мер экономии, а подразумевают обязательную имплементацию этих предложений (или их части) при формировании федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (по возможности также при внесении изменений в указанные бюджеты).

Обзоры бюджетных расходов, ставшие за последние годы неотъемлемой частью бюджетного процесса в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития, позволяют:

- поддерживать оптимальные объем и структуру расходов на реализацию функций и обязательств постоянного характера с учетом актуальных социальных, рыночных, технологических и иных реалий;

- стимулировать администраторов бюджетных средств к поиску внутренних резервов оптимизации бюджетных расходов в целях обеспечения финансирования приоритетных направлений государственной политики;

- отойти от традиционного планирования объемов бюджетных ассигнований без постоянной оценки целесообразности и актуальности соответствующих мероприятий, механизмов их реализации и финансового обеспечения, результатов и наличия альтернативных инструментов по достижению целей государственной политики;

- минимизировать практику линейного сокращения бюджетных расходов в случае ухудшения сбалансированности бюджета;

- в долгосрочной перспективе – поддерживать структуру бюджетных расходов в состоянии наиболее близком к оптимальному с точки зрения финансовой и социально-экономической целесообразности.

Проведение обзоров бюджетных расходов в Российской Федерации предлагается осуществлять в соответствии со следующими подходами и принципами:

- охват всех бюджетных расходов обзорами бюджетных расходов в течение каждых 6 лет;

- наделение Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов полномочиями по организации проведения обзоров бюджетных расходов в соответствии с регламентом проведения указанных обзоров;

- рассмотрение указанной Комиссией предложений об оптимизации расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фон-

дов на основе проведенных обзоров бюджетных расходов по выбранным конкретным сферам (направлениям) бюджетных ассигнований федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) для проведения обзоров бюджетных расходов в конкретном финансовом году. Такими сферами (направлениями) могут быть бюджетные ассигнования, предусмотренные отдельным главным распорядителям бюджетных средств, бюджетные ассигнования на государственные программы (отрасли) либо «сквозные» направления (например, бюджетные ассигнования на отдельные направления либо виды расходов);

- определение целевых значений оптимизации по результатам проведения обзора бюджетных расходов по каждой из выбранных сфер (в процентах от общего объема бюджетных ассигнований в соответствующей сфере);

- установление при необходимости в выбранных сферах (направлениях) областей, не подлежащих оптимизации;

- формирование для непосредственного проведения обзоров бюджетных расходов по каждой из выбранных сфер (направлений) рабочих групп, возглавляемых заместителем Министра финансов Российской Федерации и включающих представителей Министерства экономического развития Российской Федерации, иных заинтересованных федеральных органов государственной власти, организаций и экспертного сообщества;

- наделение Министерства финансов Российской Федерации функциями по организационному и методическому сопровождению, а также по координации проведения обзоров бюджетных расходов;

- участие в проведении обзоров бюджетных расходов федеральных органов исполнительной власти (иных государственных органов, организаций), администрирующих бюджетные ассигнования, выбранные в качестве объектов обзоров бюджетных расходов;

- приемлемость результатов обзоров бюджетных расходов. Они не должны противоречить целям государственной политики или приводить к ухудшению ожидаемых результатов социально-экономического развития Российской Федерации;

- возможность распространения результатов обзора по конкретному объекту обзора на иные аналогичные бюджетные расходы по решению Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов;

- включение решений, принятых по результатам проведения обзоров бюджетных расходов, в методику расчета базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности на очередной финансовый год и плановый период;

- корректировка при необходимости нормативных правовых (правовых) актов, обуславливающих объемы и структуру бюджетных расходов в рамках выбранных сфер (направлений), по результатам проведения обзоров бюджетных расходов;

– обязательность опубликования (за исключением сведений ограниченного распространения в соответствии с законодательством Российской Федерации) результатов обзоров бюджетных расходов в виде отчета на едином портале бюджетной системы Российской Федерации (www.budget.gov.ru) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Для обеспечения полноценного внедрения института обзоров бюджетных расходов необходимы утверждение регламента проведения обзоров бюджетных расходов и принятие нормативных правовых актов, предусматривающих учет результатов обзоров бюджетных расходов при составлении проекта федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) на очередной финансовый год и плановый период.

10.4. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) – документы, определяющие стратегию деятельности субъекта бюджетного планирования (главного распорядителя бюджетных средств) на среднесрочный период (3 года) и содержащий информацию о фактически достигнутых результатах ГРБС в отчетном периоде. По сути ДРОНД является отчетом о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования в предыдущие годы и программой деятельности **субъекта бюджетного планирования (СБП)** на ближайшие три года. В ДРОНДе в систематизированном виде должна быть представлена информация о всей деятельности ГРБС в разрезе:

- целей и задач ГРБС с показателями результативности; целевых программ, направленных на достижение поставленных целей и задач;
- финансовых ресурсов, необходимых для достижения заявленных целей и задач.

Доклады способствуют увязке информации о целях, задачах и результатах деятельности с фактическими и планируемыми объемами бюджетного финансирования.

Необходимость внедрения системы докладов впервые была оговорена в «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах» утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249. В частности, в разделе 6 Концепции ежегодное предоставление субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях деятельности было названо одним из путей расширения сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

Тем же Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249, которым была одобрена указанная Концепция, было утверждено и «Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования». В развитие указанного Положения Минфином России совместно с Минэкономразвития России были утверждены «Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования», где весьма подробным образом были охарактеризованы требования к содержанию каждого из разделов.

Следует отметить, что распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 г. № 117-р утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.

Указанные нормативно-правовые акты применимы для СБП федерального бюджета. Те субъекты РФ и муниципальные образования, которые планируют использовать данный инструмент, должны разработать и принять соответствующие нормативно-правовые акты. Ниже приведен перечень нормативно-правовых актов, необходимых для применения Докладов о результатах и основных направлениях деятельности СБП в субъектах РФ и муниципальных образованиях:

Положение о порядке подготовки ежегодных докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;

Методические рекомендации по формированию ДРОНДов.

Положение о проведении оценки достижения целей и задач деятельности главных распорядителей бюджетных средств и порядке учета планируемых и фактически достигнутых показателей при распределении бюджетных средств на очередной финансовый год и плановый период. Целевая программа – это совокупность выполняемых мероприятий (оказываемых услуг), взаимоувязанных по срокам, исполнителям, ресурсам и направленных на достижение определенной цели (задачи). По сути, целевая программа – это программа действий по достижению поставленных целей, сбалансированная по ресурсам (финансовым, кадровым и др.).

Среднесрочный финансовый план субъекта РФ (муниципального образования) – документ, содержащий основные параметры бюджета субъекта РФ (местного бюджета). В результате внесения в БК РФ изменений и дополнений законодательное закрепление получило понятие **среднесрочного финансового плана**. Согласно ст. 174 БК РФ среднесрочный финансовый план должен ежегодно разрабатываться по форме и в порядке, установленным высшим исполнительным органом государственной власти. Проект среднесрочного финансового плана утверждается высшим исполнительным органом государственной власти и представляется в законодательный (представительный) орган одновременно с проектом бюджета.

Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству, объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

Государственное (муниципальное) задание используется, с одной стороны, как инструмент планирования бюджетных ассигнований при составлении проекта бюджета, с другой – как инструмент ориентации поставщиков на достижение установленных количественных и качественных результатов предоставления услуг (выполнения работ).

В соответствии с положениями ст. 69.2 БК РФ при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) используется государственное (муниципальное) задание. Государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ) формируется на основе порядка,

установленного исполнительным органом соответствующего уровня власти, на срок до одного года (в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год) либо на срок до трех лет (в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период).

Основные составляющие государственного (муниципального) задания:

- выписка из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения государственного (муниципального) задания;
- определение категорий физических или юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- показатели, характеризующие качество и объем оказываемых услуг;
- порядок оказания услуг физическим и юридическим лицам;
- предельные цены на оказание государственных (муниципальных) услуг, если законодательством предусмотрено оказание услуг на платной основе;
- порядок контроля за выполнением задания;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Основой для формирования задания служит правовая база, регулирующая предоставление услуг (работ), результаты ранее проведенных оценки потребности в услугах и оценки стоимости услуг, официальные формы статистической отчетности, финансовые и содержательные отчеты о деятельности учреждения и иная информация.

Государственное (муниципальное) задание включает в себя все виды услуг и работ, которые учреждение оказывает полностью или частично за счет средств бюджета, в рамках деятельности, определенной уставом учреждения (некоммерческой организации).

Формируют задания главные распорядители бюджетных средств, осуществляющие координацию и управление соответствующей сферой в установленном порядке.

Нормативно-правовыми актами, необходимыми для внедрения государственного (муниципального) задания, являются:

1. Положение о порядке формирования и финансового обеспечения государственного (муниципального) задания.
2. Положение о порядке проведения мониторинга исполнения задания.

В соответствии со ст. 6 БК РФ обоснование бюджетных ассигнований (ОБАС) является документом, характеризующим объем бюджетных ассигнований в очередном финансовом году и плановом периоде.

Документ имеет следующую структуру: 1) Объем бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств на основе правовых обоснований; 2) Сведения о непосредственных результатах, включая непосредственные результаты и источники информации; 3) Сведения о конечных результатах; 4) Пояснительная записка.

Обоснование бюджетных ассигнований содержит:

- правовые обоснования возникновения расходных обязательств;

- объем утвержденного бюджетного ассигнования, необходимого для исполнения расходных обязательств утвержденного ФЗ о бюджете;
- правовые основания возникновения принимаемых расходных обязательств, на исполнение которых планируется направить бюджетные ассигнования;
- объем бюджетных ассигнований, необходимый для исполнения принимаемых бюджетных ассигнований;
- сведения о непосредственном результате (группе непосредственных результатов) использования бюджетных ассигнований;
- сведения о конечном результате деятельности соответствующего субъекта бюджетного планирования, на достижение которого направлены непосредственные результаты использования бюджетных ассигнований.

Непосредственный результат использования бюджетных ассигнований – количественная характеристика оказанных для третьей стороны государственных услуг, выполненных функций в процессе осуществления деятельности ГРБС, обусловленная объемом и структурой предусмотренных ГРБС бюджетных ассигнований.

Конечный результат – целевое состояние (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно-значимых интересов и потребностей в сфере ведения субъекта бюджетного планирования (СБП), вызванное достижением непосредственных результатов деятельности ГРБС, а также внешними по отношению к СБП факторами.

Область применения ОБАС:

- форма заявки на дополнительные бюджетные ассигнования («бюджетная заявка»);
- характеристика непосредственных результатов использования бюджетных ассигнований – объем и качество услуг, объем выполненных функций;
- инструмент для анализа эффективности бюджетных расходов и оценки качества бюджетного планирования;
- инструмент БОР, системно описывающий показатели результатов деятельности.

10.5. Совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд

Важнейшим направлением повышения эффективности бюджетных расходов является развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (далее – контрактная система), так как на это направляется более 5 трлн финансовых ресурсов бюджетов бюджетной системы РФ.

К настоящему времени в РФ в целом сформирована прозрачная система закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, предусматривающая единые правила закупок, централизованное размещение в единой информационной системе в сфере закупок всей информации

о закупках, открытый доступ к участию в закупках. При этом действующие механизмы контрактной системы позволяют своевременно предотвращать нарушения, затрагивающие как общественные интересы, так и интересы поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на любой стадии закупочного цикла (от планирования до исполнения контракта).

Наряду с выполнением своей основной функции – эффективного и прозрачного обеспечения государственных (муниципальных) нужд в товарах, работах, услугах контрактная система за счет встроенных механизмов поддержки малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций и преференций российским товарам, работам, услугам является одним из действенных инструментов экономической политики.

Принятие в 2017–2018 гг. комплексных поправок в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон о контрактной системе) и соответствующих актов правительства Российской Федерации создало основу для перехода с 2019 г. к новому этапу развития контрактной системы, ключевыми особенностями которого являются:

- перевод всех государственных (муниципальных) закупок в электронную форму, обеспечивающую их открытость и прозрачность;

- введение новой модели финансового обеспечения участия в закупках, предусматривающей дифференцированный размер обеспечения заявки, возможность предоставления банковской гарантии в электронной форме, а также размещение средств, вносимых в качестве обеспечения заявки на участие в закупке, на специальных счетах участника закупки в банке вместо их внесения на расчетный счет электронной площадки;

- функционирование электронных площадок, отобранных (впервые с 2013 г.) в соответствии с Федеральным законом о контрактной системе и соответствующих установленным к ним единым и дополнительным требованиям;

- стандартизация информации о закупке посредством применения описания позиции каталога товаров, работ, услуг, размещенной в единой информационной системе в сфере закупок;

- упрощение для субъектов малого предпринимательства доступа к закупкам;

- ведение в единой информационной системе в сфере закупок единого реестра участников закупок.

Для эффективного функционирования и развития контрактной системы необходимы системные меры по устранению ряда существенных недостатков и ограничений.

Одним из ключевых положений Федерального закона о контрактной системе является организация закупок на основе каталога товаров, работ, услуг, предусматривающего унификацию наименований и требований к объектам закупок исходя из описания стандартизированных потребностей заказчиков, а не конкретных обращающихся на рынке товаров. Такой каталог должен содержать типовые объекты и (или) группы закупок, что позволяет предложить к поставке взаимозаменяемые товары (услуги).

Систематизация и описание товаров, работ, услуг в указанном каталоге обеспечивает возможность автоматизированного контроля и анализа информации об осуществляемых закупках, включая оценку и сопоставление закупочной деятельности заказчиков и расчет референтных цен на сопоставимые товары, работы, услуги, минимизирует риски описания объекта закупки с целью необоснованного ограничения допуска к закупке и, соответственно, коррупционных проявлений, а также способствует реализации механизма нормирования.

Косвенной оценкой влияния указанных факторов является значительная доля закупок, осуществленных у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). По данным единой информационной системы в сфере закупок, в 2017 г. с единственным поставщиком было заключено 1,8 млн контрактов на общую сумму 3,5 трлн р. (56 % общего объема заключенных контрактов).

В то же время имеют место избыточные требования к действиям заказчика, затрудняющие и в ряде случаев препятствующие осуществлению закупки. К таким требованиям относятся, в частности, необходимость ведения двух обособленных плановых документов – плана закупок и плана-графика закупок, отличающихся исключительно степенью детализации включаемой в них информации, а также чрезмерная конкретизация характеристик объектов закупок в плане-графике закупок, предполагающая необходимость заблаговременной (как минимум за год до осуществления закупки) подготовки заказчиком документации о закупке, обоснование начальной (максимальной) цены, формирования проекта контракта.

Остается актуальным вопрос исключения участия в закупках недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Решением данного вопроса может быть допуск к контракту только квалифицированных участников закупок, обладающих опытом исполнения контрактов.

Практика применения положений Федерального закона о контрактной системе в части единых порядка и сроков оплаты по контракту (не более 30 дней (15 дней – для субъектов малого предпринимательства) со дня приемки) выявила необходимость повышения их гибкости, в том числе в отношении закупок финансовых услуг, услуг страхования, а также при наличии в контракте условия о рассрочке оплаты при реализации долгосрочных контрактов.

Противоречивы результаты применения положений Федерального закона о контрактной системе, предусматривающих право обжалования закупки не только ее участником, но и другими организациями. Такое право, изначально направленное на повышение уровня общественного контроля, в ряде случаев стало предметом злоупотреблений, в том числе направленных на получение незаконной выгоды. Такие ситуации несут серьезные риски срыва закупки, поскольку право заключения контракта заказчиком на период рассмотрения жалобы контрольным органом приостанавливается, а в случае расторжения контракта заказчик вынужден проводить новую длительную процедуру определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Особенно критичной эта проблема становится в период завершения финансового года.

Ответственность банков за неисполнение требований Федерального закона о контрактной системе не установлена, а вопросы, связанные с определением порядка использования специальных счетов для иных целей и возможности предъявления требований о списании денежных средств с таких счетов в рамках исполнения норм иного профильного законодательства (например, законодательства об исполнительном производстве), не урегулированы.

Не в полной мере реализованы функции единой информационной системы в сфере закупок как единого центра размещения информации о закупках и инструмента управления закупками, что связано:

- с отсутствием нормативно установленных единых требований к порядку формирования и размещения в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов, предусмотренных Федеральным законом о контрактной системе, вследствие чего невозможно обеспечить автоматизированный анализ и контроль;

- необходимостью в условиях введенных рядом стран экономических секторальных санкций обеспечения дополнительных мер по защите информации относительно участия в отдельных закупках для государственных (муниципальных) нужд субъектов предпринимательской деятельности при сохранении возможности автоматизированного контроля в отношении таких закупок;

- отсутствием утвержденных типовых контрактов и типовых условий контрактов в отношении большинства предметов закупок, а также автоматической привязки в единой информационной системе в сфере закупок утвержденного типового контракта к соответствующему предмету закупки при размещении информации о закупке заказчиком.

Вне сферы регулирования, анализа и контроля остаются закупки малого объема, составляющие до 10 % общего объема бюджетных расходов на закупки для государственных (муниципальных) нужд.

Для решения этих проблем необходимы взаимосвязанные действия по следующим основным направлениям:

- совершенствование механизма планирования закупок;
- оптимизация процедур закупок;
- повышение взаимной ответственности заказчиков и исполнителей контрактов;
- расширение практики применения предусмотренных законодательством механизмов банковского и казначейского сопровождения;
- оптимизация полномочий контрольных органов в сфере закупок;
- развитие функциональных возможностей государственной информационной системы «Независимый регистратор»;
- развитие функциональных возможностей единой информационной системы в сфере закупок;
- обеспечение открытости закупок;
- повышение эффективности противодействия коррупции в сфере закупок;
- внесение системных изменений в Федеральный закон о контрактной системе и (или) нормативные правовые акты правительства РФ.

10.6. Стадии и участники бюджетного процесса

Вместе с процессом социально-экономического планирования (на основе прогнозирования и стратегического планирования) бюджетный процесс реализует политические цели государственной власти, результаты согласования интересов, реализует (или не реализует) выраженную на выборах волю избирателей. Бюджетный процесс – один из сложнейших в системе функционирования государственной машины. Он предназначен для удовлетворения общественных потребностей путем перераспределения доходов, а также для обеспечения развития территорий.

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.

Структура федеральных финансовых органов определяется указом Президента Российской Федерации. В настоящее время финансовые органы представлены Министерством финансов РФ и подразделениями федерального казначейства (центральный аппарат, региональные и местные отделения).

Органом денежно-кредитного регулирования является Центральный банк России.

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

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

Среднесрочный финансовый план (СФП) субъекта РФ (муниципального образования) – документ, содержащий основные параметры бюджета субъекта РФ (местного бюджета).

СФП разрабатывается ежегодно по форме и в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти (местной администрацией муниципального образования).

Проект СФП утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (местной администрацией МО) и представляется в законодательный (представительный) орган одновременно с проектом бюджета.

Значения показателей СФП и основных показателей проекта соответствующего бюджета должны соответствовать друг другу.

Утвержденный СФП должен содержать следующие параметры:

- прогнозируемый общий объем доходов и расходов соответствующего бюджета и консолидированного бюджета субъекта РФ (муниципального района);

- объёмы бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов в соответствии с классификацией расходов бюджетов;

- распределение в очередном финансовом году и плановом периоде между муниципальными образованиями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

- нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты, устанавливаемые (подлежащие установлению) законами субъекта РФ (муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований);

- дефицит (профицит) бюджета;

- верхний предел государственного внутреннего долга, верхний предел государственного внешнего долга (при наличии такового), верхний предел муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода).

СФП наряду с указанными параметрами должен включать прогнозируемый объем доходов, расходов и дефицита (профицита) территориального государственного внебюджетного фонда. Может быть предусмотрено утверждение дополнительных показателей среднесрочного финансового плана субъекта РФ, муниципального образования (МО).

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.

В пояснительной записке к проекту СФП приводится обоснование параметров среднесрочного финансового плана, в том числе их сопоставление с ранее одобренными параметрами с указанием причин планируемых изменений.

Сводный финансовый баланс РФ – документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов РФ (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики.

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 бюджетной системы 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 и видам расходов в соответствии с классификацией расходов бюджетов в ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- 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, на второй год планового периода в объеме не менее 5 % общего объема расходов бюджета (условно утверждаемыми расходами считаются не распределенные в плановом периоде по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов в ведомственной структуре расходов бюджета бюджетные ассигнования);
- источники финансирования дефицита бюджета;
- верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга и (или) 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;

Рассмотрение и утверждение проекта бюджета

Правительство РФ вносит на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу (ГД) проект федерального закона о федеральном бюджете на

очередной финансовый год и плановый период не позднее 1 октября текущего года. Одновременно указанный законопроект представляется Президенту РФ.

Проект закона субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) вносится на рассмотрение законодательного органа субъекта РФ не позднее 1 ноября текущего года; проект решения о местном бюджете – не позднее 15 ноября текущего года.

Документы и материалы, представляемые одновременно с проектом бюджета:

- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- 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 СЭР 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 проект среднесрочного финансового плана;
- пояснительная записка к проекту бюджета;
- методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;
- верхний предел государственного (муниципального) долга на конец очередного финансового года (на конец очередного финансового года и конец каждого года планового периода);
- проект программы государственных (муниципальных) внутренних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- проект программы государственных внешних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- проекты программ государственных (муниципальных) гарантий на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;
- проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;
- предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными законодательными (представительными) органами, проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;
- иные документы и материалы.

Проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период предусматривается уточнение показателей утвержденного федерального бюджета планового периода и утверждение показателей второго года планового периода составляемого бюджета. Уточнение

параметров планового периода предусматривает: утверждение уточнений показателей, являющихся предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом и во втором чтениях; утверждение увеличения или сокращения утвержденных показателей ведомственной структуры расходов федерального бюджета либо включение в нее бюджетных ассигнований по дополнительным целевым статьям и (или) видам расходов федерального бюджета.

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

- о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период;
- о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период.

Центральный банк РФ до 1 октября текущего года представляет в ГД проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период. Предварительно он направляется Президенту РФ и в Правительство РФ.

В течение суток со дня внесения проекта бюджета в ГД РФ Совет ГД или в период парламентских каникул Председатель ГД направляет его в комитет, ответственный за рассмотрение бюджета – Комитет по бюджету – для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям БК РФ.

Совет ГД на основании заключения Комитета по бюджету принимает решение о том, что проект ФЗ о федеральном бюджете принимается к рассмотрению либо подлежит возвращению в Правительство РФ на доработку, если состав представленных документов и материалов не соответствует требованиям ст. 192 БК РФ. Доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами должен быть представлен в ГД в 10-дневный срок и рассмотрен в установленном порядке.

Проект ФЗ о федеральном бюджете в течение трех дней направляется в Совет Федерации, другим субъектам права законодательной инициативы, в комитеты ГД для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение.

Государственная Дума рассматривает проект ФЗ о федеральном бюджете в трех чтениях.

В первом чтении ГД рассматривает проект ФЗ о федеральном бюджете в течение 20 дней со дня его внесения.

1. При рассмотрении в первом чтении обсуждается его концепция, прогноз СЭР России, в том числе прогнозируемый объем ВВП и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, и основные направления бюджетной и налоговой политики.

Основные характеристики федерального бюджета, являющиеся предметом рассмотрения в первом чтении:

– прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета;

– нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы на очередной финансовый год и плановый период в случае, если они не утверждены БК РФ;

– общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;

– условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5 % общего объема расходов федерального бюджета на первый год планового периода и не менее 5 % общего объема расходов федерального бюджета на второй год планового периода;

– верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга России на конец очередного финансового года и каждого года планового периода;

– нормативная величина Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде;

– дефицит (профицит) федерального бюджета.

В течение 10 дней со дня внесения проекта ФЗ о федеральном бюджете комитеты ГД готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по законопроекту и предложения о принятии или об отклонении законопроекта, а также предложения и рекомендации по предмету первого чтения.

На основании заключений Комитет по бюджету готовит свое заключение по законопроекту, а также проект постановления ГД о принятии (или отклонении) в первом чтении проекта ФЗ о федеральном бюджете и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год и представляет их на рассмотрение ГД.

При рассмотрении в первом чтении заслушивается доклад Правительства РФ, содоклады Комитета по бюджету и комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития РФ, а также доклад Председателя Счетной палаты РФ и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта. В случае принятия законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета, определенные ст. 199 БК РФ. При этом ГД не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства РФ.

В случае отклонения в первом чтении проекта ФЗ ГД может:

– передать законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях комитетов, ответственных за рассмотрение предмета первого чтения, и заключения комитетов Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета;

– вернуть указанный законопроект в Правительство РФ на доработку;

– поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

Согласительная комиссия состоит из представителей ГД, представителей Совета Федерации и представителей Правительства РФ.

В течение 10 дней комиссия разрабатывает вариант основных характеристик федерального бюджета. Решение согласительной комиссии принимается раздельным голосованием членов согласительной комиссии. Решение считается принятым стороной, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании согласительной комиссии представителей данной стороны. Результаты голосования каждой стороны принимаются за один голос. Решение считается согласованным, если его поддержали три стороны. Решение, против которого возражает хотя бы одна сторона, считается несогласованным. По окончании работы согласительной комиссии Правительство РФ вносит на рассмотрение ГД согласованные основные характеристики федерального бюджета, а также законопроекты, связанные с основными характеристиками федерального бюджета.

Позиции, по которым стороны не выработали согласованного решения, вносятся на рассмотрение ГД.

При утверждении основных характеристик федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии запрещено увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение согласительной комиссии.

Если ГД не принимает решения по основным характеристикам федерального бюджета, утвержденным согласительной комиссией, проект ФЗ считается повторно отклоненным в первом чтении.

При повторном отклонении в первом чтении ГД не имеет права еще раз направить указанный законопроект в согласительную комиссию или вернуть его в Правительство РФ. Повторное отклонение проекта федерального закона о федеральном бюджете возможно лишь в случае, если ГД ставит вопрос о доверии Правительству РФ.

2. В случае отклонения в первом чтении проекта ФЗ и возвращения его на доработку Правительство РФ в течении 20 дней дорабатывает законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключениях Комитета по бюджету и второго профильного комитета, ответственного за рассмотрение предмета первого чтения, вносит доработанный законопроект на повторное рассмотрение ГД в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Государственная Дума рассматривает его в первом чтении в течение 10 дней со дня повторного внесения.

3. В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением проекта ФЗ вновь сформированное правительство представляет новый вариант проекта ФЗ о федеральном бюджете не позднее 30 дней после формирования.

Во втором чтении ГД рассматривает проект в течение 25 дней со дня его принятия в первом чтении.

Предмет рассмотрения во втором чтении:

- приложение, устанавливающее перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;
- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете, устанавливающее перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

– бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденных в первом чтении;

– приложение, устанавливающее распределение между субъектами РФ межбюджетных трансфертов;

– программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период (приложение);

– программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (приложение);

– программа государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (приложение);

– программа государственных гарантий Российской Федерации в валюте РФ на очередной финансовый год и плановый период (приложение);

– программа государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период (приложение);

– приложение по долгосрочным целевым программам с указанием бюджетных ассигнований, направленных на финансовое обеспечение указанных программ на очередной финансовый год и плановый период;

– текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Субъекты права законодательной инициативы направляют поправки по предмету второго чтения в Комитет по бюджету.

В течение 10 дней Комитет по бюджету готовит сводные таблицы поправок по разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов классификации расходов федерального бюджета, рассматриваемым во втором чтении, и направляет указанные таблицы в соответствующие профильные комитеты и в Правительство РФ.

Рассмотрение поправок по предмету второго чтения по классификации расходов бюджетов проводится в Комитете по бюджету и соответствующем профильном комитете.

Профильный комитет рассматривает направленные ему Комитетом по бюджету таблицы поправок и представляет результаты рассмотрения поправок в Комитет по бюджету, который рассматривает указанные материалы, принимает решение, формирует сводные таблицы поправок, рекомендованных к принятию или отклонению, и выносит их на рассмотрение ГД.

В третьем чтении ГД рассматривает проект ФЗ о федеральном бюджете в течение 10 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении.

При рассмотрении в третьем чтении утверждаются ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и ведомственная структура расходов федерального бюджета на первый и второй годы планового периода.

Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый ГД федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации, который рассматривает его в течение 14 дней со дня представления. При рассмотрении федеральный закон голосуется на предмет его одобрения в целом.

Одобренный Советом Федерации федеральный закон в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию, которая в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение ГД согласованный федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, причем только в одном чтении. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее 2/3 общего числа депутатов ГД.

В случае отклонения Президентом РФ федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. При этом в состав согласительной комиссии включается представитель Президента РФ.

Субъекты права законодательной инициативы могут вносить проекты ФЗ о внесении изменений в закон о федеральном бюджете в части, изменяющей основные характеристики и ведомственную структуру расходов федерального бюджета в текущем финансовом году, в случае превышения утвержденного объема доходов без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния более чем на 10 % при условии, что Правительство РФ не внесло в ГД соответствующий законопроект в течение 10 дней со дня рассмотрения ГД отчета об исполнении федерального бюджета за период, в котором получено указанное превышение.

10.7. Казначейское исполнение бюджета

Развитие современных технологий исполнения бюджетов бюджетной системы регламентируется Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов³⁴ и неразрывно связано с развитием казначейского обслуживания и созданием системы казначейских платежей.

Исполнение бюджета обеспечивается соответственно правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

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.

³⁴ Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. Утверждена правительством РФ 31.01.2019 г. № 117-р.

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 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.

При кассовом обслуживании исполнения бюджетов выполняются следующие требования: учет операций со средствами бюджетов осуществляется на единых счетах бюджетов, открытых органам Федерального казначейства отдельно для каждого бюджета в учреждениях Центрального банка РФ; управление средствами **на единых счетах бюджетов** осуществляют финансовые органы; 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; 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.

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 санкционированные 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.

Основная цель проводимой работы – переход к функционированию единого казначейского счета.

Существующие процедуры кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации нуждаются в преобразованиях, основными целями которых являются:

- исключение дублирования операций, осуществляемых на лицевых счетах и банковских счетах;

– оперативное доведение денежных средств плательщика до получателя и предоставление им информации о совершенных операциях.

В этой связи необходимо:

– внести изменения в законодательство Российской Федерации в части положений о казначейском обслуживании и системе казначейских платежей;

– создать систему казначейских счетов, подлежащих открытию в Федеральном казначействе для осуществления и отражения операций с денежными средствами публично-правовых образований, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса;

– открыть в Центральном банке Российской Федерации банковский счет (банковские счета) в валюте Российской Федерации (в кредитных организациях – в иностранной валюте) для осуществления и отражения операций на казначейских счетах, который составит (которые составят) единый казначейский счет в валюте Российской Федерации (в кредитных организациях – единый казначейский счет в иностранной валюте).

Переход к функционированию единого казначейского счета позволит значительно сократить количество банковских счетов, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях, сократить сроки проведения операций, а также совершенствовать инструменты управления остатками средств на едином казначейском счете с целью повышения эффективности и финансовой результативности от размещения бюджетных средств. Это потребует создания механизма осуществления прямых перечислений между клиентами Федерального казначейства, а также клиентами финансовых органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации. Данный механизм будет являться основой для создания системы казначейских платежей, которая обеспечит:

– перечисление денежных средств между участниками системы казначейских платежей без осуществления перевода денежных средств по банковским счетам;

– перечисление денежных средств на основании оптимизированных по составу и структуре форм и форматов распоряжений о перечислении денежных средств;

– моментальное доведение информации об исполнении распоряжения до участников системы казначейских платежей;

– обеспечение непрерывности исполнения распоряжений участников системы казначейских платежей, в том числе за счет возможности исполнения таких распоряжений расчетными центрами, расположенными в разных часовых поясах.

Интеграция системы казначейских платежей с платежными системами национальной платежной системы дополнительно позволит:

– применять современные сервисы платежных систем;

– осуществлять во взаимодействии с национальной системой платежных карт перечисление социальных выплат;

– организовать применение национальных платежных инструментов, выпущенных кредитными организациями, участниками системы казначейских платежей для осуществления платежей.

Развитие современных технологий исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации также связано с совершенствованием механизма казначейского сопровождения бюджетных средств.

Одной из главных причин внедрения механизма казначейского сопровождения при предоставлении средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является выплата авансовых платежей, что уже привело к образованию значительного объема дебиторской задолженности, а также в отдельных случаях к нецелевому использованию средств. При этом средства, полученные авансом из бюджета, зачастую размещались на депозитах в коммерческих банках.

Казначейское сопровождение является гибким инструментом контроля, способствующим созданию условий для использования средств исключительно на цели, установленные при их предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и сокращения дебиторской задолженности.

Практика его применения позволила выработать разные модели – от документального контроля до контроля фактов поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг (расширенное казначейское сопровождение). Как правило, расширенное казначейское сопровождение применяется по решению Правительства Российской Федерации в отношении средств, предоставляемых в целях создания объектов капитального строительства или реализации иных значимых мероприятий, требующих вложения значительных по объему бюджетных средств.

Ключевым платежным инструментом, исключающим образование дебиторской задолженности, при казначейском сопровождении является казначейское обеспечение обязательств. При использовании казначейского обеспечения обязательств перечисление средств из бюджета на оплату обязательств, возникающих при исполнении государственных (муниципальных) контрактов, контрактов (договоров), соглашений, осуществляется в пределах суммы, необходимой для оплаты указанных обязательств.

Вместе с тем до настоящего времени остались нерешенными следующие вопросы:

- отсутствие в Бюджетном кодексе Российской Федерации положений о казначейском сопровождении и казначейском обеспечении обязательств;
- недостаточное нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственного контроля (надзора);
- отсутствие в законодательстве Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд положений о казначейском сопровождении.

Таким образом, для нормативного закрепления вопросов казначейского сопровождения и казначейского обеспечения обязательств необходимо внесение соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации.

В целях недопущения финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения при открытии им казначейских счетов и проведении операций на

таких счетах необходимо осуществление бюджетного мониторинга, в том числе с использованием доступных информационных ресурсов и информации, полученной в результате межведомственного взаимодействия органов государственного контроля (надзора).

Кроме того, практика осуществления казначейского сопровождения позволила выявить недостаточность имеющихся инструментов для предотвращения нарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд в части необоснованного завышения цен. В этой связи по меньшей мере в отношении контрактов, подлежащих казначейскому сопровождению, необходимо внесение изменений в законодательство Российской Федерации в целях:

- обеспечения прозрачного ценообразования при осуществлении закупок за счет бюджетных средств путем раскрытия поставщиком (подрядчиком, исполнителем) структуры цены контракта;

- уточнения правил ведения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по контракту;

- обеспечения постепенного перехода к регулированию и установлению предельного уровня рентабельности работ и услуг, закупаемых для государственных (муниципальных) нужд.

При этом следует определить случаи проверки ведения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по контракту и информации о структуре цены такого контракта.

Аналогичный подход целесообразно использовать и при предоставлении субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) юридическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и их использовании. Указанные субсидии не могут рассматриваться в качестве источника формирования прибыли соответствующих организаций.

В этой связи в целях повышения прозрачности предоставления и использования таких субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) необходима дальнейшая работа по следующим направлениям:

- развитие и унификация регулирования вопросов предоставления субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) и отчетности об их использовании;

- формирование и ведение реестра соглашений (договоров) о предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) и реестра получателей таких субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) (реестр конечных получателей).

Дополнительным шагом в развитии современных технологий исполнения бюджета является совершенствование механизмов предоставления населению мер социальной защиты (поддержки) и государственных услуг в социальной сфере, в том числе с использованием электронных сертификатов. В региональной практике уже есть примеры успешного использования данных сертификатов. Целесообразно рассмотреть вопрос о распространении такого механизма, например, на предоставление инвалидам технических средств реабилитации.

Использование электронного сертификата позволяет обеспечить:

- рациональное расходование бюджетных средств (касса под потребность);
- баланс целевого использования и свободы выбора гражданина (возможность выбора товаров, услуг и их поставщиков, а также удобных места и времени приобретения, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», что особенно важно для людей, ограниченных в передвижении);
- стимулирование использования безналичных средств платежа;
- сокращение административных издержек (за счет отсутствия необходимости проведения закупок по конкурсным процедурам и формирования складских запасов).

Кроме того, дальнейшее развитие технологий исполнения бюджета в части реализации публичных нормативных обязательств предполагает фактическое осуществление соответствующих выплат только после подтверждения данных об их конкретных получателях на основании достоверной информации государственных информационных систем в сфере социального обеспечения.

В 2018 г. продолжилось постепенное расширение применения инструментария казначейского сопровождения с его распространением в отношении:

- расчетов по государственным контрактам, заключаемым в целях реализации государственного оборонного заказа на сумму более 100 тыс. р.;
- авансовых платежей по государственным контрактам, заключаемым для обеспечения государственных нужд субъекта на сумму более 100 млн р.;
- субсидий юридическим лицам из бюджета субъекта (местного бюджета), если источником финансового обеспечения являются субсидии из федерального бюджета на софинансирование капитальных вложений.

При осуществлении казначейского сопровождения было обеспечено расширение применения инструмента казначейского обеспечения обязательств.

10.8. Технологическое развитие и внедрение цифровых технологий

В целях ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере будет обеспечено решение следующих задач:

1. Создание системы правового регулирования цифровой экономики, включая создание законодательных основ для формирования единой цифровой среды и электронного гражданского оборота; развитие законодательного регулирования создания и оборота результатов интеллектуальной деятельности, антимонопольного регулирования в условиях цифровой экономики.

2. Создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, включая подключение к сети «Интернет» социально значимых объектов; обеспечение оказания универсальных услуг связи и внедрение технологии 5G/IMT-2020; обеспечение подвижной радиотелефонной связью автомобильных дорог федерального значения.

3. Выведение отечественного программного обеспечения на конкурентный рынок за счет обеспечения подготовки высококвалифицированных кадров для цифровой экономики; содействие гражданам в освоении цифровой грамотности и компетенций цифровой экономики.

4. Переход к «облачной» цифровой платформе предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

5. Создание регуляторных «песочниц» для внедрения технологий, которые не контролируются действующим законодательством, а также обеспечение гарантии налоговой нагрузки для участников «песочниц».

6. Частичное возмещение затрат российским организациям на разработку цифровых платформ и программных продуктов в целях создания и (или) развития производства высокотехнологичной промышленной продукции.

Ускорение технологического развития будет осуществляться за счет:

1. Повышения инновационной активности организаций, внедрения новых инструментов стимулирования их развития и поддержки инновационной инфраструктуры:

- создание регулятивных стимулов и снятие ограничений к внедрению инновационной продукции;

- стимулирование спроса использования отечественной высокотехнологичной продукции при реализации инвестиционных проектов;

- развитие инжиниринговой деятельности;

- повышение эффективности мер налогового стимулирования;

- развитие сервисов поддержки инновационной деятельности предприятий;

- поддержка создания и развития быстрорастущих технологических компаний-лидеров;

- расширение масштабов посевного финансирования и развитие акселерации инновационных компаний;

- формирование фондов прямых и венчурных инвестиций;

- государственная поддержка внедрения сквозных технологий в рамках реализации дорожных карт по развитию сквозных технологий;

- создание Евразийской сети промышленной кооперации, субконтракта-ции и трансфера технологий.

2. Реализации в субъектах Российской Федерации программ и проектов ускоренного инновационного и научно-технологического развития.

3. Развитие сектора исследований и разработок за счет развития научной и научно-производственной кооперации; создания передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок; развития кадрового потенциала.

10.9. Бюджетная отчетность и контроль

В целях оптимизации функций органов исполнительной власти приняты меры по централизации на базе Федерального казначейства функций по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, Министерства просвещения Российской Федерации и Федеральной службы по аккредитации.

Повышение эффективности государственного внутреннего финансового контроля

В целях совершенствования организации и осуществления внутреннего финансового контроля и аудита реализованы следующие мероприятия:

- закреплена в бюджетном законодательстве организационная независимость субъекта внутреннего финансового аудита, а также возможность передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита;
- подготовлены три федеральных стандарта внутреннего финансового аудита в соответствии с международными стандартами и принципами осуществления внутреннего аудита в государственном секторе;
- обеспечено проведение регулярного мониторинга качества финансового менеджмента в целях выявления недостатков в исполнении бюджетных полномочий главными администраторами средств федерального бюджета.

Повышение эффективности управления ликвидностью на едином счете федерального бюджета

В 2018 г. продолжилось расширение линейки инструментов управления ликвидностью на едином счете федерального бюджета (ЕСФБ):

- запущен новый биржевой инструмент размещения свободных остатков ЕСФБ на российском финансовом рынке – валютный своп;
- реализовано размещение средств федерального бюджета до востребования на банковских счетах;
- созданы правовые основы для проведения операций по размещению свободных остатков ЕСФБ на депозите с центральным контрагентом.

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.

Обязанность по составлению бюджетной отчетности лежит на каждом субъекте бюджетных правоотношений. Бюджетная отчетность подписывается руководителем и главными бухгалтерами главного распорядителя, распорядителя, получателя средств бюджетов, и органа, осуществляющего кассовое обслуживание исполнения бюджетов.

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.

Отчет об исполнении федерального бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается Правительством РФ и направляется в ГД, Совет Федерации и Счетную палату РФ. Годовой отчет об исполнении федерального бюджета подлежит рассмотрению ГД и утверждению федеральным законом.

Главные администраторы средств федерального бюджета не позднее 1 апреля текущего финансового года представляют **годовую бюджетную отчетность в Счетную палату РФ для внешней проверки**, результаты которой оформляются заключениями по каждому главному администратору средств федерального бюджета в срок до 1 июня текущего финансового года.

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.

Отчет об исполнении федерального бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается Правительством РФ и направляется в ГД, Совет Федерации и Счетную палату РФ. Годовой отчет об исполнении федерального бюджета подлежит рассмотрению ГД и утверждению федеральным законом.

Главные администраторы средств федерального бюджета не позднее 1 апреля текущего финансового года представляют годовую бюджетную отчетность в Счетную палату РФ для внешней проверки, результаты которой оформляются заключениями по каждому главному администратору средств федерального бюджета в срок до 1 июня, текущего финансового года.

Правительство РФ направляет не позднее 15 июня текущего финансового года в Счетную палату РФ годовой отчет об исполнении федерального бюджета. На основании внешней проверки Счетная палата РФ готовит заключение на годовой отчет и не позднее 15 сентября текущего финансового года представляет его в ГД, а также направляет его в Правительство РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ представляет отчет об исполнении бюджета субъекта РФ для подготовки заключения на него не позднее 15 апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ проводится в срок, не превышающий 1,5 месяца.

Местная администрация представляет отчет об исполнении местного бюджета для подготовки заключения на него не позднее 1 апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении местного бюджета проводится в срок, не превышающий 1 месяц.

Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не позднее 1 июня текущего года.

Годовой отчет об исполнении местного бюджета представляется в представительный орган муниципального образования не позднее 1 мая текущего года.

Законом (решением) об исполнении бюджета утверждается отчет об исполнении бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета. Отдельными приложениями

к закону (решению) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год утверждаются показатели:

- доходов бюджета по кодам классификации доходов бюджетов;
- доходов бюджета по кодам видов доходов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета;
- расходов бюджета по ведомственной структуре расходов соответствующего бюджета;
- расходов бюджета по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов;
- источников финансирования дефицита бюджета по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов;
- источников финансирования дефицита бюджета по кодам групп, подгрупп, статей, видов источников финансирования дефицитов бюджетов классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Нарушением бюджетного законодательства являются неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы РФ.

Меры, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства:

- предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- изъятие бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- наложение штрафа;
- начисление пени;
- иные меры.

Основания для применения мер принуждения:

- неисполнение закона (решения) о бюджете;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- не перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- неполное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств;
- несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств;
- несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете;

- несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи;
- несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему РФ;
- несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов;
- несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов;
- отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства;
- несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств, несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам;
- финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;
- финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись, и утвержденные лимиты бюджетных обязательств;
- несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг;
- несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга;
- открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории учреждений Банка России, имеющих возможность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы РФ;
- несоблюдение главным распорядителем средств федерального бюджета, представлявшим в суде интересы Российской Федерации, срока направления в Министерство финансов РФ информации о результатах рассмотрения дела в судах;
- несвоевременное или неполное исполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджета бюджетной системы РФ;
- иные основания.

Руководители Федерального казначейства, его территориальных органов (в соответствии с их полномочиями) имеют право приостанавливать в предусмотренных бюджетным законодательством РФ случаях в порядке, установленном Правительством РФ, операции по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета, и счетам, открытым получателям средств федерального бюджета в кредитных организациях (ст. 284).

11. БЮДЖЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

11.1. Система государственных внебюджетных фондов в РФ

Государственный внебюджетный фонд – фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь. Расходы и доходы государственного внебюджетного фонда формируются в порядке, установленном Бюджетным кодексом России, а также иными законодательными актами, включая законы о бюджете Российской Федерации на соответствующий год. Формирование внебюджетных фондов осуществляется за счет обязательных целевых отчислений.

С помощью внебюджетных фондов государство решает важнейшие социальные задачи:

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

Создание подобных внебюджетных фондов денежных средств позволяет аккумулировать значительные денежные ресурсы и направлять их на решение определенных социально-экономических целей и задач.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов России

Средний срок пенсионного вклада, например, составляет около 15 лет.

Выделение из состава государственного бюджета социальных фондов, аккумулирующих половину финансовых ресурсов государства на социальную сферу, было вызвано потребностью создания системы, адекватной рыночным отношениям. В странах рыночной экономики во все социальные фонды деньги поступают из трех источников: от государства, от работодателей и от самого работника.

В России до настоящего времени в системах обязательного социального страхования участвуют, как правило, две стороны. Это работодатель, выплачивающий страховые взносы (до 2011 г. – единый социальный налог), являющиеся основным источником формирования государственных внебюджетных социальных фондов, и государство, покрывающее дефициты бюджетов этих фондов и финансирующее страховое обеспечение ряда категорий граждан (например, военнослужащих и т.д.).

Образование государственных внебюджетных фондов позволяет влиять на процесс производства путем финансирования наиболее важных отраслей, осуществлять различные мероприятия социального характера путем выплаты пенсий, пособий, решать природоохранные задачи и т.д.

Внебюджетные фонды образуются в соответствии с законодательством Российской Федерации, которое определяет также и порядок их расходования. Средства этих фондов находятся в федеральной собственности. Одновременно

средства государственных внебюджетных фондов не входят в состав бюджетов уровней бюджетной системы Российской Федерации и изъятию не подлежат.

В состав бюджетов государственных внебюджетных фондов входят бюджеты государственных внебюджетных фондов России и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов в субъектах РФ.

Бюджетами государственных внебюджетных фондов РФ являются:

- бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР);
- бюджет Фонда социального страхования (ФСС) Российской Федерации;
- бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования

(ФОМС).

В табл. 11.1 показаны данные государственных внебюджетных фондов за 2012–2016 гг.

Таблица 11.1

Государственные внебюджетные фонды 2012–2016 гг., млрд р.

№ п. п.	Показатели	Годы				
		2012	2013	2014	2015	2016
1.	Государственные внебюджетные фонды, всего					
1.1.	Доходы, всего	7 487,7	8 093,2	7 979,4	9 241,5	9 899,3
1.1.1.	в том числе страховые взносы	4 379,1	5 026,1	5 438,8	5 947,5	6 328,4
1.2.	Расходы, всего	6 914,6	7 993,5	8 005,0	9 921,2	10 084,7
1.3.	Дефицит (–), профицит (+)	573,1	99,7	–25,5	–679,8	–185,4
2.	ПФР					
2.1.	Доходы, всего	5 890,4	6 388,4	6 159,1	7 126,6	7 625,2
2.1.1.	в том числе страховые взносы	3 038,5	2 478,8	3 711,8	3 878,7	4 144,5
2.2.	Расходы, всего	5 457,2	6 378,5	6 190,1	7 670,3	7 829,7
3.	ФОМС					
3.1.	Доходы, всего	966,5	1 101,4	1 250,5	1 573,5	1 657,6
3.1.1.	в том числе страховые взносы	914,0	1 073,1	1 218,4	1 537,6	1 624,2
3.2.	Расходы, всего	932,2	1 048,7	1 268,7	1 638,8	1 590,2
3.3.	Дефицит (–), профицит (+)	34,4	52,6	–18,1	–65,3	67,5
4.	ФСС					
4.1.	Доходы, всего	638,8	603,5	569,8	541,3	616,4
4.1.1.	в том числе страховые взносы	426,7	474,2	508,5	531,1	559,7
4.2.	Расходы, всего	531,2	586,2	546,2	612,1	664,9
4.3.	Дефицит (–), профицит (+)	99,6	37,3	23,6	–70,9	–48,5

В табл. 11.2 приведены специальные пониженные тарифы взносов в государственные внебюджетные фонды РФ.

Таблица 11.2

Специальные пониженные тарифы взносов в государственные внебюджетные фонды (ст. 58–58.6 в 212-ФЗ)

Категория страхователя	ПФР, %	ФОМС, %	ФСС, %	Общий тариф, %
Основной тариф без льгот	22	5,1	2,9	30
Плательщики УСН, применяющие льготы для начисления взносов	20	0	0	20
ИТ-организации	8	4	2	14

Категория страхователя	ПФР, %	ФОМС, %	ФСС, %	Общий тариф, %
Резиденты технико-внедренческой или туристско-рекреационной ОЭЗ	8	4	2	14
Хозяйственные общества, созданные бюджетными научными учреждениями	8	4	2	14
Плательщики членам экипажей судов	0	0	0	0
Аптеки на ЕНВД	20	0	0	20
Некоммерческие организации на УСР	20	0	0	20
Благотворительные организации на УСН	20	0	0	20
ИП, применяющие патентную систему	20	0	0	20
Участники СЭЗ, Крым и Севастополь	6	0,1	1,5	7,6
Резиденты территории опережающего экономического развития	6	0,1	1,5	7,6

Тариф страховых взносов:

ПФР – 22 %,

ФОМС – 5,1 %,

ФСС – 2,9 % (взносы от несчастных случаев не учтены).

Финансовые ресурсы государственной бюджетной системы в 2016 г. составили более 31,4 трлн р.

Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) – один из наиболее значимых социальных институтов страны. Это крупнейшая федеральная система оказания государственных услуг в области социального обеспечения в России. ПФР был образован 22 декабря 1990 г. Постановлением Верховного Совета РСФСР №442-1

В структуре Пенсионного фонда 8 управлений в федеральных округах Российской Федерации, 82 отделений Пенсионного фонда в субъектах РФ, ОПФР в г. Байконур (Казахстан), а также почти 2 500 территориальных управлений во всех регионах страны.

Пенсионный фонд осуществляет ряд социально значимых функций, в том числе:

– учет страховых средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию;

– назначение и выплату пенсий, среди них трудовые пенсии (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца), пенсии по государственному пенсионному обеспечению, пенсии военнослужащих и их семей, социальные пенсии, пенсии госслужащих (за счет средств Фонда получают пенсии 36,5 млн российских пенсионеров);

– назначение и реализация социальных выплат отдельным категориям граждан: ветеранам, инвалидам, инвалидам вследствие военной травмы, Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и др.;

– персонифицированный учет участников системы обязательного пенсионного страхования (в системе учитываются страховые пенсионные платежи почти 63 млн россиян);

– взаимодействие с работодателями – плательщиками страховых пенсионных взносов (информация о гражданах, застрахованных в пенсионной системе, поступает от 6,2 млн юридических лиц);

– выдача сертификатов на получение материнского (семейного) капитала;

– управление средствами пенсионной системы, в том числе накопительной частью трудовой пенсии, которое осуществляется через государственную управляющую компанию (Внешэкономбанк) и частные управляющие компании;

– реализация Программы государственного софинансирования пенсии.

Пенсия включает три составляющие: базовую, страховую и накопительную. Пенсия может выплачиваться в рамках обязательного пенсионного страхования под контролем государства, но дополняться добровольным (негосударственным) пенсионным страхованием по желанию граждан и предприятий через систему негосударственных пенсионных фондов.

Средства Пенсионного фонда России направляются на выплату государственных пенсий по возрасту, за выслугу лет, при потере кормильца, пенсий по инвалидности, компенсации пенсионерам, материальной помощи престарелым и инвалидам и другие выплаты. За счет средств ПФР финансируются различные программы по социальной поддержке инвалидов, пенсионеров и детей, а также осуществляются единовременные денежные выплаты.

Кроме того, с 2009 г. в России действовала Программа государственного софинансирования пенсии: часть взносов в накопительную часть пенсии платит сам гражданин, другую часть – государство. Программа действует в соответствии с Федеральным законом от 30.04.2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», который принят в рамках Федерального закона от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». В Программе могут участвовать все россияне, зарегистрированные в системе обязательного пенсионного страхования, в том числе люди старшего поколения и те, кто в настоящее время по действующему законодательству не имеет права формировать накопительную часть трудовой пенсии (граждане 1966 г. рождения и старше). Из-за экономического кризиса с 2015 г. данная программа была приостановлена.

Расчет пенсий в 2018 г.

В 2018 г. на пенсию в России вышло около двух миллионов человек. Рассчитать размер пенсии, начисляемой в 2018 г., можно с помощью калькулятора расчета пенсий. Его отличает от всех других, в том числе и от калькулятора ПФРФ то, что он учитывает все периоды трудовой деятельности гражданина и рассчитывает реальный, а не гипотетический размер пенсий. Для проведения сопутствующих расчетов – определения среднемесячной зарплаты за любой период до 2002 г. и нахождения коэффициента среднемесячной зарплаты (КСЗ), а

также размера пенсионного капитала, заработанного за периоды с 2002 по 2015 гг., можно воспользоваться другими калькуляторами.

Для того чтобы понимать, как начисляется пенсия и от чего зависит ее размер, важно знать основные принципы формирования пенсионных прав, а также ключевые детали и особенности расчетов, о которых рассказывается ниже.

Общие параметры, которые будут применять для расчета размеров пенсий в 2018 г.:

1. Минимально необходимый страховой стаж для получения права на страховую пенсию в 2018 г. – 9 лет (в 2017 г. – 8 лет).

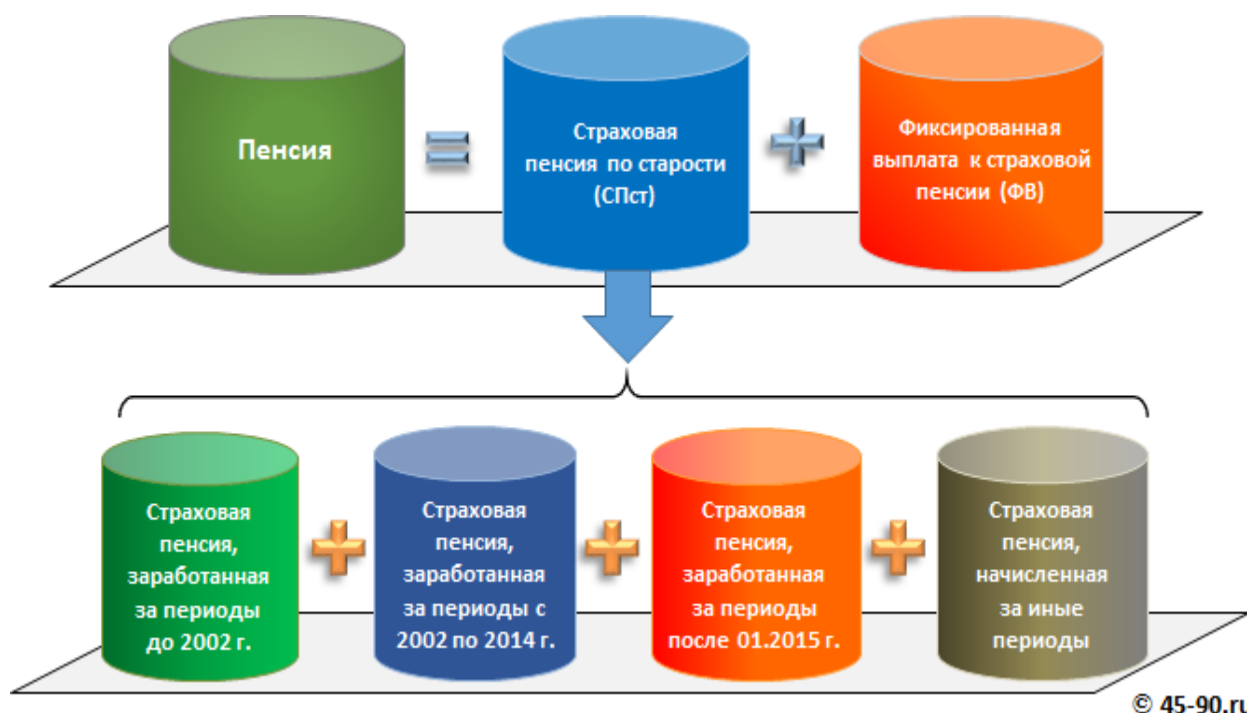
2. Минимальное необходимое значение ИПК для получения права на страховую пенсию в 2018 г. – 13,8 (в 2017 г. – 11,4).

3. Стоимость одного пенсионного коэффициента (СПК) в 2018 г. – 81 р. 49 к. (в 2017 г. – 78 р. 58 к.).

4. Размер фиксированной выплаты (ФВ) к страховой пенсии по старости в 2018 г. составит 4 982 р. 90 к. (в 2017 г. – 4 805 р. 11 к.).

Из каких частей состоит пенсия и как она начисляется

Основная пенсия, которую гражданин будет получать, выйдя на заслуженный отдых в 2018 г., будет состоять из «Страховой пенсии по старости» и «Фиксированной выплаты».



Фиксированная выплата к страховой пенсии (ФВ).

Фиксированная выплата (ФВ) добавляется к страховой пенсии по старости всем без исключения пенсионерам. Ее размер в 2018 г. составляет 4 982 р. 90 к.

Законом (ФЗ-400) ФВ определяется так: «*Фиксированная выплата к страховой пенсии – обеспечение лиц, имеющих право на установление страховой пенсии в соответствии с настоящим Федеральным законом, устанавливаемое в виде выплаты в фиксированном размере к страховой пенсии*».

Для северян, инвалидов и ряда других льготников предусмотрен повышенный размер фиксированной выплаты. Детали описаны в ст. 17 ФЗ-400.

Части страховой пенсии по старости (СПст).

Страховая пенсия по старости (СПст) формируется из четырех частей – три соответствуют различным периодам трудовой деятельности гражданина, а четвертая начисляется за иные периоды, приравненные к страховому стажу.

Страховая пенсия состоит:

- части страховой пенсии, заработанной за периоды до 2002 г.;
- части страховой пенсии, заработанной за периоды с 2002 по 2014 г.;
- части страховой пенсии, заработанной за периоды после 2015 г.;
- части страховой пенсии, начисленной за иные (не страховые) периоды.

Индивидуальный пенсионный коэффициент (ИПК)

С 1 января 2015 г. пенсионные права граждан измеряют и учитывают величиной «заработанного» ими индивидуального пенсионного коэффициента (ИПК) в баллах. Для расчета размера пенсии в рублях необходимо знать, (вычислить, рассчитать) величину индивидуального пенсионного коэффициента. Когда ИПК известен, то его умножают на стоимость одного пенсионного коэффициента (балла) в году назначения пенсии и определяют размер «Страховой пенсии по старости» в рублях.



В соответствии со структурой страховой пенсии по старости, ИПК также вычисляется на основе трех основных слагаемых с добавлением четвертого, учитывающего пенсионные права за «иные» (не страховые) периоды – службу в армии, периоды ухода за детьми и др.

ИПК = ИПК до 2002 г. + ИПК за 2002–2014 г. + ИПК после 01.01.2015 г. + ИПК за иные периоды.

Для каждого из указанных периодов ИПК определяется и вычисляется различным образом.

Пенсионные права, сформированные до 2002 г.

(ИПК до 2002 г.)

Зависят и полностью определяются тремя параметрами:

1. Продолжительностью страхового (трудового) стажа до 2002 г.
2. Среднемесячным заработком гражданина либо за 2000–2001 гг., либо за любые 60 месяцев (5 лет) подряд в период до 01.01.2002 г. (выбирается то, что выгоднее).
3. Продолжительностью страхового стажа до 1991 г.

Неверный учет или недооценка любого из перечисленных параметров может привести к занижению размера пенсии.

Пенсионные права, заработанные за этот период, вначале рассчитывают в рублях, а затем переводят в ИПК по алгоритму расчета ИПК до 2002 г.

Основная проблема расчета ИПК до 2002 г. для выходящих на пенсию, в 2018 г. заключается в том, что Пенсионный фонд (ПФРФ) не располагает полной информацией о гражданах и их трудовой деятельности за периоды до 2002 г. Поэтому значение ИПК до 2002 г., которое по вашему запросу выдаст, например, Личный кабинет сайта ПФРФ, как правило, не соответствует действительности. Если расчет на калькуляторе или на основе «ручного» алгоритма покажет результат, отличный от указанного в Личном кабинете, то доказывать свою правоту в ПФРФ придется официальными документами, подтверждающими стаж и заработка (трудовая книжка, справки о заработках, архивные документы и пр.). О наличии таких документов и их соответствии требованиям ПФРФ (нужные печати и подписи) необходимо побеспокоиться заранее.

Пенсионные права, сформированные в 2002–2014 гг.

(ИПК за 2002–2014 г.)

Зависят и полностью определяются только размером пенсионного капитала (ПК), сформированного из страховых взносов в ПФРФ за эти годы.

Ни страховой стаж – длительность периодов в 2002–2014 гг., в течение которых за вас перечислялись страховые взносы в ПФРФ, ни другие параметры, не оказывают никакого влияния на размер страховой части пенсии, заработанной в 2002–2014 гг. (при условии, что общего страхового стажа хватает для приобретения права на получение страховой пенсии по старости). Расчет и оценка пенсионных прав, сформированных за 2002–2014 гг., производят в рублях на основе Федерального закона № 173-ФЗ, которые затем переводят в баллы ИПК.

О том, как рассчитываются пенсионные права и ИПК за 2002–2014 гг. подробно рассказано в статье.

Информация об этом периоде трудовой деятельности и о суммах перечисленных страховых взносов известна и зафиксирована на ИЛС гражданина в ПФРФ, поскольку с 2002 г. в ПФРФ полноценно заработал персонифицированный учет. Величину ИПК за 2002–2014 г. можно узнать в Личном кабинете на

сайте ПФРФ или на сайте «Госуслуг», но повлиять и изменить его размер не удастся. Для контроля правильности данных, указанных в Личном кабинете, ИПК за этот период можно рассчитать либо на нашем специальном калькуляторе, либо «вручную» на основе алгоритма.

*Пенсионные права, сформированные после 01.01.2015 г.
(ИПК после 01.01.2015 г.).*

Зависят и полностью определяются только суммой страховых взносов, поступивших на ИЛС гражданина в ПФРФ.

С 1 января 2015 г., после вступления в силу ФЗ-400, способ расчета ИПК изменился. Для каждого календарного года его значение стали рассчитывать по формуле:



ИПК год – индивидуальный пенсионный коэффициент, определяемый за каждый календарный год начиная с 1 января 2015 г.; СВ год – сумма страховых взносов, начисленных и уплаченных за соответствующий календарный год за застрахованное лицо; НСВ год – нормативный размер страховых взносов на страховую пенсию по старости, рассчитываемый следующим образом

$$\text{НСВ год} = 0,16 \times \text{Пред. Вел. Базы. Пред. Вел.}$$

Базы – это так называемая «предельная величина базы для начисления страховых взносов» – «потолок» годовой зарплаты (нарастающим итогом с 1 января соответствующего года), с которой производится начисление страховых взносов в размере 22 %, из которых 16 % идет на формирование страховой пенсии (если не формировалась накопительная пенсия). С сумм, превышающих этот порог, страховые взносы также перечисляются в ПФ, но уже по другой ставке –

в размере 10 % и поступают они не на индивидуальный лицевой счет гражданина, а в «общий котел» Пенсионного фонда. Предельная величина базы ежегодно устанавливается постановлениями правительства.

Справка. Значения Пред. Вел. Базы:

В 2015 г. – 711 000 р.; в 2016 г. – 796 000 р.; в 2017 г. – 876 000 р., в 2018 г. – 1 021 000 р.

Для расчета и оценки своих годовых ИПК, заработанных после 01.01.2015 г., можно использовать упрощенные формулы

ИПК 2015 = (среднемесячная зарплата в 2015 / 59 250) x 10.

Не может превышать 7,39. Если окажется больше, то равен 7,39.

ИПК 2016 = (среднемесячная зарплата в 2016 / 66 333) x 10.

Не может превышать 7,83. Если окажется больше, то равен 7,83.

ИПК 2017 = (среднемесячная зарплата в 2017 / 73 000) x 10.

Не может превышать 8,26. Если окажется больше, то равен 8,26.

ИПК 2018 = ((заработок за 2018 до момента выхода на пенсию) x 0,16 / 163 360) x 10.

Не может превышать 8,7. Если окажется больше, то равен 8,7.

ИПК за иные периоды

За социально значимые периоды – срочная служба в армии, уход за ребенком и некоторые другие также начисляются баллы, в результате чего формируется ИПК за иные периоды. Его начисляют, если в эти периоды гражданин не работал. Количество баллов, начисляемых за нестраховые периоды, согласно п. 12, ст. 15 Федерального закона «О страховых пенсиях», следующее.

Коэффициент (ИПК) за период прохождения военной службы по призыву, а также периодов службы и (или) деятельности (работы), предусмотренных Федеральным законом от 04.06.2011 г. № 126-ФЗ «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан», составляет 1,8.

Коэффициент (ИПК) за полный календарный год иного периода, предусмотренного п. 3 ч. 1 ст. 12 ФЗ-400, составляет:

1) 1,8 – в отношении периода ухода одного из родителей за первым ребенком до достижения им возраста полутора лет;

2) 3,6 – в отношении периода ухода одного из родителей за вторым ребенком до достижения им возраста полутора лет;

3) 5,4 – в отношении периода ухода одного из родителей за третьим или четвертым ребенком до достижения каждым возраста полутора лет.

Итоговый расчет размера пенсии

После того, как вычислены ИПК за отдельные периоды, их складывают и определяют итоговое значение ИПК

ИПК = ИПК до 2002 г. + ИПК за 2002–2014 г. + ИПК после 01.01.2015 г. + ИПК за иные периоды.

При известном ИПК размер пенсии, назначаемой в 2018 г., легко рассчитать. Для этого ИПК умножают на стоимость одного пенсионного коэффициента и к полученной сумме добавляют фиксированную выплату

Пенсия = ИПК x 81 р. 49 к. + 4 982 р. 90 к.

Примечания:

1. Описанный алгоритм расчета пенсий остается неизменным и применяется с 1 января 2015 г. по сегодняшний день.

2. Наиболее важный период, с точки зрения возможности влияния на размер начисляемой пенсии – период трудовой деятельности до 2002 г. На размер пенсии можно повлиять, выбирая для этого периода наиболее выгодные заработные платы (за 60 месяцев подряд) и продолжительность страхового стажа (подтверждая его необходимыми документами). Для этого придется внимательно изучить алгоритм начисления пенсии за периоды до 2002 г.

3. Повлиять на размер пенсии, начисляемой за другие периоды (после 2002 г.) сложно – вся информация о размерах страховых взносов зафиксирована на ИЛС в ПФРФ и «обжалованию не подлежит».

В целях повышения уровня пенсионного обеспечения темпами, превышающими уровень инфляции, была проведена корректировка основных параметров пенсионной системы с учетом складывающихся демографических тенденций. В результате ожидается, что за 2018–2024 гг. средний размер страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров может увеличиться более чем в 1,4 раза до 20 тыс. р. в месяц, что будет в 2 раза превышать прожиточный минимум пенсионера.

Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС) относится к единой бюджетной системе РФ. Бюджет ФСС, также, как и других государственных внебюджетных фондов, не входит в состав консолидированного бюджета РФ и утверждается в форме самостоятельного федерального закона.

В рамках своей деятельности ФСС 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. Отделения ФСС созданы на территориях всех субъектов РФ.

Фондом разрабатываются и реализуются государственные программы по совершенствованию социального страхования, охраны здоровья работников.

В табл. 11.2 показаны сравнительные данные размеров пособий из ФСС.

Порядок выплаты пособий по временной нетрудоспособности в 2018 г. не изменился, размер выплат по-прежнему зависит от страхового стажа работы сотрудника. То есть средний заработок работника умножается на коэффициент страхового стажа. Таким образом, получаем сумму пособия.

В большинстве случаев пособие выплачивается исходя из следующих показателей:

1. Стаж менее 5 лет – коэффициент страхового стажа 60 %.
2. Стаж от 5 до 8 лет – 80 %.
3. При стаже больше 8 лет – 100 %.

Пособие по временной нетрудоспособности рассчитывается на основании среднего дневного заработка за два последних календарного года. При этом СДЗ

не может быть менее 311,96 р. и больше 2 017,9 р. Первые 3 дня нетрудоспособности оплачивает работодатель.

Таблица 11.2

Сравнительная таблица размеров пособий из ФСС в 2018 г.

Постановление Правительства РФ от 26.01.2018 г. № 74 «Об утверждении коэффициента индексации выплат, пособий и компенсаций в 2018 г.»

Вид пособия	с 1 января 2018 г.	с 1 февраля 2018 г.
Пособие за постановку на учет в ранние сроки беременности	613,14 р.	628,47 р.
Единовременное пособие при рождении ребенка	16 350, 33 р.	16 759,09 р.
Минимальный размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет	<ul style="list-style-type: none"> • уход за первым ребенком – 3 065,69 р. • уход за вторым ребенком – 6 131,37 р. 3 795,60 р. из МРОТ	<ul style="list-style-type: none"> • уход за первым ребенком – 3 142,33 р. • уход за вторым ребенком – 6 284,65 р. 3 795,60 р. из МРОТ
Максимальное значение суммы одного дня	2 017,81 р.	2 017,81 р.
Максимальный размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет	24 536,57 р.	24 536,57 р.
Минимальный среднедневной заработок (СДЗ) для расчета пособий (исходя из МРОТ)	311,97 р. (из МРОТ с 01.01.2018 г. 9 489 р.)	311,97 р. (из МРОТ с 01.01.2018 г. 9 489 р.)
Максимальный размер пособия на погребение	5 562,25 р.	5 701,31 р.

Кроме этого, если работник получил травму на производстве, пособие ему оплачивается в размере 100 % независимо от стажа.

Когда у работника совсем нет стажа, или он крайне мал, пособие начисляется исходя из МРОТ.

Предельная база для взносов в ФСС – 718 000 р. При ее увеличении взносы не платятся.

Фонды обязательного медицинского страхования (федеральный и территориальные) существуют для социальной защиты населения в случае потери здоровья по любой причине. Обязательное медицинское страхование (ОМС) является всеобщим для Российской Федерации. Медицинское страхование является формой социальной защиты интересов населения в охране здоровья.

Система обязательного медицинского страхования создана с целью обеспечения конституционных прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи, закрепленных в ст. 41 Конституции РФ. Нормативно-правовым актом,

регулирующим обязательное медицинское страхование, является Закон РФ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» № 326-ФЗ от 29.11.2010 г., который устанавливает правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения в России, определяет средства обязательного медицинского страхования в качестве одного из источников финансирования медицинских учреждений и закладывает основы системы страховой модели финансирования здравоохранения в стране.

В качестве объектов медицинского страхования определены гражданин, страхователь, страховая медицинская организация, медицинское учреждение.

Во исполнение установленных функций Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) осуществляет аккумуляцию финансовых средств для обеспечения финансовой устойчивости системы ОМС, выравнивание финансовой деятельности Территориальных ФОМС в рамках базовой программы ОМС путем направления ТФОМС финансовых средств на выполнение территориальных программ ОМС в рамках базовой программы ОМС, национальный проект «Здоровье», пилотный проект в субъектах РФ, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения.

В целях выполнения основных задач Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС):

- осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности ТФОМС;

- осуществляет в соответствии с установленным порядком аккумуляцию финансовых средств ФФОМС;

- выделяет в установленном порядке средства ТФОМС, в том числе на безвозвратной основе, для выполнения территориальных программ медицинского страхования;

- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС и органами Государственной налоговой службы Российской Федерации контроль за своевременным и полным перечислением страховых взносов (отчислений) в фонды обязательного медицинского страхования;

- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования, в том числе путем проведения соответствующих ревизий и целевых проверок;

- осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы обязательного медицинского страхования;

- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС и органами Государственной налоговой службы Российской Федерации контроль за своевременным и полным перечислением страховых взносов (отчислений) в фонды обязательного медицинского страхования;

- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования, в том числе путем проведения соответствующих ревизий и целевых проверок;

- осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы обязательного медицинского страхования;
- выделяет в установленном порядке средства ТФОМС, в том числе на безвозвратной основе, для выполнения территориальных программ медицинского страхования;
- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС и органами Государственной налоговой службы Российской Федерации контроль за своевременным и полным перечислением страховых взносов (отчислений) в фонды обязательного медицинского страхования;
- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования, в том числе путем проведения соответствующих ревизий и целевых проверок;
- осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы обязательного медицинского страхования;
- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС и органами Государственной налоговой службы Российской Федерации контроль за своевременным и полным перечислением страховых взносов (отчислений) в фонды обязательного медицинского страхования;
- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования, в том числе путем проведения соответствующих ревизий и целевых проверок;
- осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы обязательного медицинского страхования;
- вносит в установленном порядке предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования;
- участвует в разработке базовой программы обязательного медицинского страхования граждан;
- осуществляет сбор и анализ информации, в том числе о финансовых средствах системы обязательного медицинского страхования, и представляет соответствующие материалы в Правительство Российской Федерации;
- организует в порядке, установленном Правительством РФ, подготовку специалистов для системы обязательного медицинского страхования;
- изучает и обобщает практику применения нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования;
- обеспечивает в порядке, установленном Правительством РФ, организацию научно-исследовательских работ в области обязательного медицинского страхования – участвует в порядке, установленном Правительством РФ, в международном сотрудничестве по вопросам обязательного медицинского страхования;

– ежегодно в установленном порядке представляет в Правительство РФ проекты федеральных законов об утверждении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на соответствующий год и о его исполнении. На рис. 11.1–11.10 приведена характеристика ТОФМС Иркутской области по данным Министерства здравоохранения области.



Рис. 11.1. Схема финансового обеспечения Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи



Рис.11.2. Страховые взносы на ОМС неработающего населения Иркутской области

Цель ГП Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014- 2020 гг . (утв. ПП ИО от 24.10.2013 N 457-пп)

Обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки

Задачи государственной программы

1. Обеспечение оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, медицинской эвакуации
2. Обеспечение приоритета профилактики в сфере охраны здоровья и развитие первичной медико-санитарной помощи
3. Обеспечение развития системы территориального планирования
4. Повышение кадровой обеспеченности здравоохранения Иркутской области
5. Повышение качества жизни неизлечимых больных за счет решения физических, психологических и духовных проблем, возникающих при развитии неизлечимого заболевания
6. Повышение обеспеченности населения Иркутской области качественными, безопасными лекарственными препаратами и медицинскими изделиями, продуктами лечебного питания
7. Повышение эффективности государственного управления в сфере здравоохранения
8. Создание необходимых условий для сохранения здоровья населения Иркутской области и оказание услуг путем сотрудничества государственных и частных структур
9. Создание условий для оказания доступной и качественной медицинской помощи детям и матерям, снижение материнской, младенческой и детской смертности
10. Увеличение продолжительности активного периода жизни населения
11. Формирование единой информационной системы здравоохранения Иркутской области

Рис.11.3. Цель ГП Иркутской области «Развитие здравоохранения»

Конечные результаты программы

№ п/п	Наименование целевого показателя	Ед. изм.	Значения целевых показателей			
			2014	2015	2016	2020
1	Заболеваемость туберкулезом	на 100 тыс. населения	111	95,7	80,4	50
2	Материнская смертность	на 100 тыс. родившихся живыми	5,1	5	5	5
3	Младенческая смертность	на 1000 родившихся живыми	8,4	8,2	8	6,4
4	Обеспеченность врачами	чел на 10 000 населения	42	42,1	42,2	42,4
5	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	лет	67,3	68	70	74,3
6	Потребление алкогольной продукции (в перерасчете на абсолютный алкоголь)	литров на душу населения в год	12	11,6	11,3	10
7	Распространенность потребления табака среди взрослого населения	%	30,9	29	28,1	25,5
8	Распространенность потребления табака среди детей и подростков	%	22	20	19	15
9	Смертность от болезней системы кровообращения	на 100 тыс. населения	681,7	672,7	663,7	627,7
10	Смертность от всех причин	количество случаев на 1000 чел. Населения	13,3	13,2	12,9	11,6
11	Смертность от дорожно-транспортных происшествий	на 100 тыс. населения	10,5	10,4	10,3	10

Рис.11.4. Результаты программы «развитие здравоохранения» ИО

Конечные результаты программы

№ п/п	Наименование целевого показателя	Ед. изм.	Значения целевых показателей			
			2014	2015	2016	2020
12	Смертность от новообразований (в том числе от злокачественных)	на 100 тыс. населения	192,9	192,8	192,7	192,3
13	Смертность от туберкулеза	на 100 тыс. населения	34,5	33,4	32,3	27,9
14	Соотношение врачей и среднего медицинского персонала	ед.	0,4	0,38	0,37	0,33
15	Средняя заработная плата врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих медицинские услуги (обеспечивающих предоставление медицинских услуг) от средней заработной платы в Иркутской области	%	130,7	137	159,6	200
16	Средняя заработная плата младшего медицинского персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг) от средней заработной платы в Иркутской области	%	51,1	52,4	70,5	100
17	Средняя заработная плата среднего медицинского (фармацевтического) персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг) от средней заработной платы в Иркутской области	%	76,2	79,3	86,3	100

Рис. 11.5. Результаты программы «развитие здравоохранения» ИО

Прогнозное ресурсное обеспечение ГП ИО «Развитие здравоохранения» на 2014-2020 гг

Наименование государственной программы, подпрограммы, ведомственной целевой программы, основного мероприятия, мероприятия	Расходы (тыс.руб.), годы			
	2014 год	2015 год	2016 год	Всего 2014-2020
Государственная программа «Развитие здравоохранения» на 2014-2020 годы	23 413 319,0	24 467 563,1	39 558 303,5	256 438 623,7
Подпрограмма «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи» на 2014-2020 годы	89 583,5	81 141,8	127 303,4	416 518,7
Основное мероприятие «Профилактика инфекционных и неинфекционных заболеваний и формирование здорового образа жизни» на 2014-2020 годы	89 203,4	80 761,7	127 303,4	415 758,5
Основное мероприятие «Развитие системы раннего выявления заболеваний, патологических состояний и факторов риска их развития» на 2014-2020 годы	380,1	380,1		760,2
Подпрограмма «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, медицинской эвакуации» на 2014-2020 годы	7 790 128,0	5 201 683,86	5 754 349,8	39 414 670,0
Основное мероприятие «Совершенствование оказания первичной медико-санитарной помощи, специализированной медицинской помощи, включая высокотехнологичную» на 2014-2020 годы	5 958 598,4	4 683 116,5	5 151 036,4	33 995 426,5
Основное мероприятие «Совершенствование оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, медицинской эвакуации» на 2014-2020 годы	1 356 014,2	255 848,3	265 827,5	2 958 001,4
Основное мероприятие «Развитие службы крови» на 2014-2020 годы	453 675,3	258 884,7	328 639,6	2 356 700,2
Основное мероприятие «Предоставление субсидий местным бюджетам на обеспечение среднесуточного набора питания детям, страдающим туберкулезом и/или наблюдающимся в связи с туберкулезом» на 2014-2020 годы	21 840,1	3 834,3	8 846,3	104 541,9

Рис. 11.6. Ресурсное обеспечение ГП «развитие здравоохранения» ИО

Ресурсное обеспечение ГП ИО «Развитие здравоохранения» на 2014-2020 гг

Наименование государственной программы, подпрограммы, ведомственной целевой программы, основного мероприятия, мероприятия	Расходы (тыс.руб.), годы			
	2014 год	2015 год	2016 год	Всего
Подпрограмма «Охрана здоровья матери и ребенка» на 2014-2020 годы	738 339,6	624 344,8	648 342,3	4 619 764,9
Основное мероприятие «Совершенствование службы родовспоможения» на 2014-2020 годы	95 802,8	23 041,8	37 255,8	307 760,2
Основное мероприятие «Совершенствование оказания медицинской помощи детям» на 2014-2020 годы	642 536,8	601 303,0	611 086,5	4 312 004,7
Подпрограмма «Развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения» на 2014-2020 годы	4 479,4	4 520,6	4 172,0	33 307,0
Основное мероприятие «Медицинская реабилитация и санаторно-курортное лечение» на 2014-2020 годы	4 479,4	4 520,6	4 172,0	33 307,0
Подпрограмма «Оказание паллиативной помощи» на 2014-2020 годы	63 994,8	129 005,3	150 490,3	954 241,6
Основное мероприятие «Паллиативная помощь» на 2014-2020 годы	63 994,8	129 005,3	150 490,3	954 241,6
Подпрограмма «Кадровое обеспечение системы здравоохранения» на 2014-2020 годы	86 320,9	78 511,2	104 763,9	475 290,8
Основное мероприятие «Кадровое обеспечение системы здравоохранения Иркутской области» на 2014-2020 годы	86 320,9	78 511,2	104 763,9	475 290,8
Подпрограмма «Совершенствование системы лекарственного обеспечения, в том числе в амбулаторных условиях» на 2014-2020 годы	1 406 172,3	1 624 889,8	1 456 460,9	6 490 729,0
Основное мероприятие «Организация обеспечения граждан качественными, эффективными, безопасными лекарственными препаратами для медицинского применения» на 2014-2020 годы	1 406 172,3	1 624 889,8	1 456 460,9	6 490 729,0
Подпрограмма «Развитие информатизации в здравоохранении» на 2014-2020 годы	47 209,5	38 844,8	47 073,3	311 653,4
Основное мероприятие «Информатизация здравоохранения» на 2014-2020 годы	47 209,5	38 844,8	47 073,3	311 653,4

Рис. 11.7. Ресурсное обеспечение ГП «развитие здравоохранения» ИО

Ресурсное обеспечение ГП ИО «Развитие здравоохранения» на 2014-2020 гг

Наименование государственной программы, подпрограммы, ведомственной целевой программы, основного мероприятия, мероприятия	Расходы (тыс.руб.), годы			
	2014 год	2015 год	2016 год	Всего
Подпрограмма «Совершенствование системы территориального планирования субъектов Российской Федерации» на 2014-2020 годы			14 430 780,7	92 030 593,1
Основное мероприятие «Организация бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области» на 2014-2020 годы			14 430 780,7	92 030 593,1
Подпрограмма «Повышение эффективности функционирования системы здравоохранения» на 2014-2020 годы	13 187 091,0	16 684 621,0	16 834 566,9	111 691 855,2
Основное мероприятие «Государственная политика в сфере здравоохранения Иркутской области» на 2014-2020 годы	12 401 689,5	16 024 059,8	16 160 808,4	109 236 009,7
Основное мероприятие «Осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Иркутской области сферы здравоохранения на территориях, не относящихся к сельской местности»	351 635,7			351 635,7
Основное мероприятие «Осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Иркутской области сферы здравоохранения на территориях, относящихся к сельской местности»	316 707,3			316 707,3
Основное мероприятие «Осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной собственности Иркутской области в сфере здравоохранения»		571 025,1	549 358,7	1 456 508,1
Основное мероприятие «Капитальный ремонт объектов здравоохранения, по которым государственным заказчиком на проведение работ определено областное государственное казенное учреждение «Управление капитального строительства Иркутской области»»		89 536,1	124 399,8	213 935,0

Рис. 11.8. Ресурсное обеспечение ГП «развитие здравоохранения» ИО

Динамика заработной платы работников медицинских организаций Иркутской области, руб.

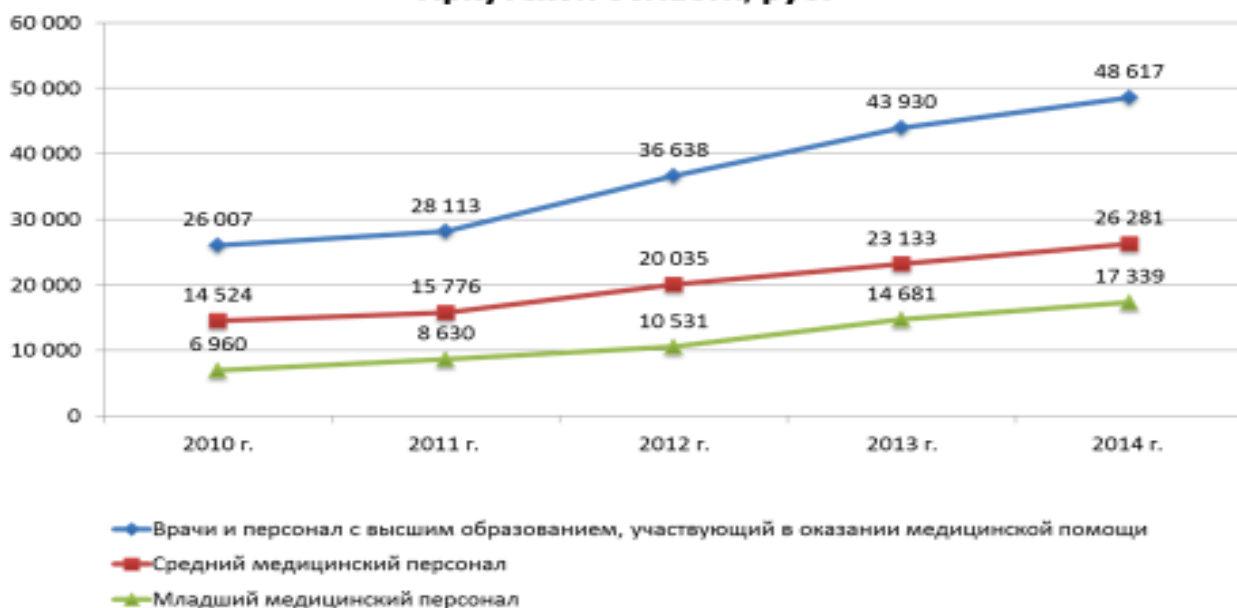


Рис. 11.9. Показатели заработной платы

Формирование доходной части бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования граждан Иркутской области (далее – ТФОМС) в 2015 г.



Рис. 11.10. Источники доходов ТФОМС Иркутской области в 2015 г.

В табл. 11.3 показаны виды доходов государственных внебюджетных фондов.

Таблица 11.3

Виды доходов государственных внебюджетных фондов

Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления
<i>Пенсионный фонд РФ</i>	
Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование	Межбюджетные трансферты из федерального бюджета
Дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, зачисляемые в ПФР	Безвозмездные поступления от негосударственных пенсионных фондов
Взносы по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации	Взносы, уплачиваемые организациями угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций
Недоимки, пени и штрафы по взносам	Недоимки, пени и штрафы по взносам организаций угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций в фонд
Доходы от размещения средств фонда, штрафы	Прочие поступления
<i>Фонд социального страхования РФ</i>	
Страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	Межбюджетные трансферты из Федерального бюджета
Страховые взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и производственных заболеваний	Прочие поступления
Доходы от размещения временно свободных средств	
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	
<i>ФФОМС</i>	
Страховые взносы на ОМС – по тарифу	Межбюджетные трансферты из федерального бюджета
Недоимки, пени, штрафы по взносам	Прочие поступления
Доходы от размещенных средств	
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	
<i>ТФОМС</i>	
Недоимки и пени по взносам	Межбюджетные трансферты ФФОМС
Доходы от размещения временно свободных средств	Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	Прочие поступления

11.2. Порядок составления, утверждения, исполнения и контроля бюджетов государственных внебюджетных фондов России

Страховые взносы: в ПФР – 22 %, ФСС – 2,9 %; ФФОМС – 5,1 %

Бюджеты государственных внебюджетных фондов составляются на трехлетний период: на очередной финансовый год и плановый период.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов принимаются в форме федеральных законов не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете.

В случае составления бюджета с дефицитом утверждаются источники финансирования дефицита бюджета.

Режим рассмотрения бюджетов в целом аналогичен общему порядку. В Государственной Думе проекты бюджетов в течение трех дней направляются в Совет Федерации, другим субъектам права законодательной инициативы, в комитеты Государственной Думы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение.

Из бюджетов субъектов РФ осуществляются поступления в качестве страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

В первом чтении рассматриваются основные характеристики бюджетов государственных внебюджетных фондов:

– прогнозируемый общий объем доходов с указанием поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ; общий объем расходов; предельный объем дефицита бюджета и (или) источники его финансирования либо предельный объем профицита бюджета в очередном финансовом году и плановом периоде.

Во втором чтении в течение 25 дней после принятия в первом чтении рассматриваются:

– распределение расходов на очередной финансовый год и плановый период по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетов; текстовые статьи проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

В третьем чтении рассматриваются проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов в течение 10 дней со дня их принятия во втором чтении. При этом в третьем чтении проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период принимаются в целом.

Порядок составления, утверждения, исполнения и контроля бюджетов государственных внебюджетных фондов России

Страховые взносы: в ПФР – 22 %, ФСС – 2,9 %, ФФОМС – 5,1 %.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов составляются на трехлетний период: на очередной финансовый год и плановый период.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов принимаются в форме федеральных законов не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете.

В случае составления бюджета с дефицитом утверждаются источники финансирования дефицита бюджета.

Режим рассмотрения бюджетов государственных внебюджетных фондов в целом аналогичен общему порядку. В Государственной Думе проекты бюджетов в течение трех дней направляются в Совет Федерации, другим субъектам права законодательной инициативы, в комитеты Государственной Думы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение.

Из бюджетов субъектов РФ осуществляются поступления в качестве страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения. В первом чтении рассматриваются основные характеристики бюджетов государственных внебюджетных фондов: прогнозируемый общий объем доходов с указанием поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ; общий объем расходов; предельный объем дефицита бюджета и (или) источники его финансирования либо предельный объем профицита бюджета в очередном финансовом году и плановом периоде.

Во втором чтении в течение 25 дней после принятия в первом чтении рассматриваются: распределение расходов на очередной финансовый год и плановый период по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетов; текстовые статьи проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

В третьем чтении рассматриваются проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов в течение 10 дней со дня их принятия во втором чтении. При этом в третьем чтении проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период принимаются в целом.

Ежегодно не позднее 1 июня текущего года отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год представляются Правительством РФ в Счетную палату РФ для их внешней проверки. Счетная палата РФ проводит проверку отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год, готовит заключения на них и не позднее 1 сентября текущего года представляет заключения на соответствующие отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов в Государственную Думу и Совет Федерации, а также направляет их в Правительство РФ.

Отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год не позднее 1 августа текущего года в Государственную Думу представляет Правительство РФ одновременно с проектом федерального закона об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год и иной бюджетной отчетностью об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фондом и представляется

в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, который ежегодно не позднее 15 апреля текущего года представляет его в орган государственного финансового контроля субъекта РФ, созданный законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, для подготовки заключения на него. Орган государственного финансового контроля субъекта РФ проводит проверку отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, готовит заключение на него в течение 1,5 месяца и представляет соответствующее заключение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ представляет отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ за отчетный финансовый год не позднее 1 июня текущего года одновременно с проектом закона субъекта РФ об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда и иной бюджетной отчетностью об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда.

ПРИМЕРНЫЕ ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ

1. Экономическая сущность бюджетной системы и ее роль в обеспечении экономической безопасности общества, государства и личности.
2. Охарактеризовать принципы построения бюджетной системы России (по Бюджетному кодексу РФ).
3. Охарактеризовать каждое из звеньев бюджетной системы РФ.
4. Проанализировать состав и структуру каждого из звеньев бюджетной системы РФ.
5. Дать характеристику бюджетного устройства и бюджетной системы Иркутской области.
6. Дать определение понятий «консолидированный бюджет», «государственные внебюджетные фонды», «доходы бюджета», «расходы бюджета», «дефицит и профицит бюджета», «дотации», «субсидии», «субвенции», «бюджетные ассигнования» «бюджетные обязательства».
7. Виды государственных внебюджетных фондов.
8. Раскрыть сущность, функции и влияние государственных внебюджетных фондов на социальные процессы и их роль в социально-экономическом развитии РФ и ее регионов.
9. Цели бюджетной политики на очередной финансовый год.
10. Содержание финансово-бюджетной политики РФ.
11. Влияние бюджетной политики на развитие экономики РФ, субъектов РФ, муниципальных образований первого и второго уровней.
12. Связь между финансовой политикой государства и среднесрочным планированием.
13. Финансово-бюджетная политика в регионе и на муниципальном уровне.
14. Организация финансово-бюджетной политики в государственных внебюджетных фондах.
15. Состав бюджетной классификации.
16. Классификация доходов бюджетов РФ.
17. Классификация расходов бюджетов РФ.
18. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов.
19. Классификация операций сектора государственного управления.
20. Как по Бюджетному кодексу РФ определяется принцип сбалансированности бюджетов?
21. Бюджетное планирование и его роль в управлении финансовыми ресурсами бюджетной системы.
22. Понятие «дефицита» бюджета. Понятие «профицита» бюджета. Проблемы бюджетного дефицита в РФ.
23. Методы и источники покрытия дефицита бюджета.
24. Нефтегазовые доходы и нефтегазовый дефицит бюджета.
25. В какой степени дефицит является не только финансовой, но и политической проблемой?

26. Каков предел нефтегазового дефицита федерального бюджета может быть утвержден в законе о федеральном бюджете?
27. Как строятся взаимоотношения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ?
28. В чем суть бюджетного федерализма?
29. Модели бюджетного федерализма.
30. Достоинства и недостатки системы трансфертов.
31. Взаимоотношения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.
32. Проблемы межбюджетных отношений внутри бюджета субъекта РФ.
33. Фонд финансовой поддержки поселений в составе бюджета Иркутской области, его значение, источники формирования.
34. Направления совершенствования межбюджетных отношений в РФ.
35. Какие органы власти являются участниками бюджетного процесса (на федеральном, региональном и местном уровне) и каковы их полномочия?
36. Какова роль органов федерального казначейства в исполнении бюджетов?
37. Почему возникла необходимость реформирования бюджетного процесса?
38. Какова стратегия бюджетных реформ на период до 2024 г, цели национальных проектов в соответствии с указом президента № 204.
39. Электронный бюджет. Его роль при переходе на цифровую экономику.
40. Что такое БОР? Роль БОР в бюджетном процессе.
41. Каковы перспективы долгосрочного финансового планирования в РФ?
42. Аудит эффективности бюджетных расходов. Кто его осуществляет?
43. Раскрыть стадии бюджетного процесса.
44. Какие органы власти являются участниками бюджетного процесса (на федеральном, региональном и местном уровне) и каковы их полномочия?
45. Какие органы исполняют бюджет?
46. Значение бюджетной росписи и лимитов бюджетных ассигнований.
47. Доклады субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД). Цель введения и место в бюджетном процессе.
48. Предельные размеры дефицитов бюджетов субъектов РФ и дефицитов местных бюджетов.
49. Резервные фонды: источники формирования, нормативная величина, управление средствами фондов ФБ, СФ, МБ, Президента РФ.
50. Бюджетное законодательство РФ: становление и современное состояние.
51. Формирование доходов бюджета субъекта РФ в современных условиях.
52. Состав и структура местных бюджетов.
53. Федеральный бюджет – инструмент реализации государственной политики.
54. Перспективы внедрения БОР в практику формирования бюджетов.
55. Формирование доходов бюджетов муниципальных районов.
56. Состав и структура федерального бюджета.
57. Совершенствование среднесрочного финансового планирования.

58. Межбюджетные трансферты: формы, цели и условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

59. Бюджеты действующих и принимаемых обязательств в практике планирования расходов бюджетов.

60. Реестр расходных обязательств.

61. Совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

62. Методы регулирования и сбалансирования бюджетов.

63. Формирование расходов бюджетов.

64. Фонд национального благосостояния: формирование, использование, управление средствами. Бюджетное правило.

65. Налоговые доходы бюджетов городских округов.

66. Администратор доходов бюджета.

67. Главный распорядитель бюджетных средств.

68. Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.

69. Бюджетное учреждение. Определение понятия по Бюджетному кодексу РФ.

70. Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджета.

71. Бюджетная роспись. Принцип единства кассы. Расходные обязательства, определение понятия.

72. Принцип сбалансированности бюджета. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств.

73. Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. Принцип единства бюджетной системы РФ.

74. Бюджетный кредит.

75. Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ

76. Принцип подведомственности расходов. Принцип достоверности бюджета. Принцип прозрачности (открытости).

77. Бюджетный процесс субъекта РФ.

78. Составление и утверждение федерального бюджета (показатели 1, 2 и 3 чтений).

79. Основные вопросы послания Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию от 15.05.2020 г. по выполнению национальных проектов.

ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В БЮДЖЕТНОМ КОДЕКСЕ (СТ. 6 БК РФ)

В целях настоящего Кодекса применяются следующие понятия и термины.

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

Консолидированный бюджет – свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

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.

Доходы бюджета – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

Расходы бюджета – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

Дефицит бюджета – превышение расходов бюджета над его доходами.

Профицит бюджета – превышение доходов бюджета над его расходами.

Бюджетный процесс – регламентируемая законодательством Российской Федерации 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.

Сводная бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с настоящим Кодексом 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 соответствии с Бюджетным Кодексом в целях исполнения бюджета по расходам (источникам финансирования дефицита бюджета).

Бюджетные ассигнования – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

Бюджетный кредит – денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому

лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Целевой иностранный кредит (заимствование) – форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. Целевые иностранные кредиты (заимствования) включают связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

Связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц – форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ и услуг за счет средств иностранных государств, иностранных юридических лиц в основном в стране кредитора.

Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций – форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

Государственный или муниципальный долг – обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными настоящим Кодексом, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Внешний долг – 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);

Внутренний долг – 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).

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

Бюджетные обязательства – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

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).

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 Российской Федерации, 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.

Денежные обязательства – обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

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

Межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Дотации – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Бюджетные полномочия – установленные настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

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.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета – проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Единый счет бюджета – счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка Российской Федерации отдельно по каждому бюджету бюджетной системы Российской Федерации для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам – услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления).

Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

Бюджетные инвестиции – бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

Финансовые органы – Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).

Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено настоящим Кодексом.

Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено настоящим Кодексом.

Бюджетное учреждение – государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы;

Бюджетная смета – документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения.

Ведомственная структура расходов бюджета – распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год главным распорядителям бюджетных средств, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации Российской Федерации.

Администратор доходов бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено Бюджетным Кодексом.

Главный администратор доходов бюджета – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета, если иное не установлено Бюджетным кодексом.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с настоящим Кодексом осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Государственная или муниципальная гарантия (государственная гарантия Российской Федерации, государственная гарантия субъекта Российской Федерации, муниципальная гарантия) – вид долгового обязательства, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

Обоснование бюджетных ассигнований – документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде).

Лимит бюджетных обязательств – объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

Текущий финансовый год – год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Очередной финансовый год – год, следующий за текущим финансовым годом.

Плановый период – два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом.

Отчетный финансовый год – год, предшествующий текущему финансовому году.

Временный кассовый разрыв – прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента В.В. Путина «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» № 204 от 07.05.2018 г. – URL: <https://minenergo.gov.ru/view-pdf/11246/84473> (дата обращения 14.11.2019 г.).
2. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. Министерства финансов Российской Федерации. – URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020-2022.pdf (дата обращения ноябрь 2019 г.).
3. Самаруха В.И. Развитие бюджетной системы Российской Федерации : учеб. пособие / В.И. Самаруха ; БГУЭП. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. – 300 с. – URL: <http://lib-catalog.isea.ru>.
4. Самаруха В.И. Прогнозирование формирования финансовых ресурсов муниципалитетов (муниципальных образований 1-го уровня и объединяющих их районных муниципалитетов 2-го уровня) / В.И. Самаруха, Т.В. Сорокина. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2010. – 167 с.
5. Ермакова Е.А. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / Е.А. Ермакова, М.В. Попов // Саратовский государственный социально-экономический университет. – Саратов, 2013. – 240 с.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации : по состоянию на 20.09.2011 г. : с учетом изм., внесенных федер. законом от 27.06.2011 г. № 162-ФЗ. – Москва : Проспект : Кнорус, 2011. – 272 с.
7. Барулин С.В. Теория финансов и экономическое развитие регионов России / С.В. Барулин, В.И. Самаруха. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. – 600 с.
8. Бочаров В.В. Финансы / В.В. Бочаров, В.Е. Леонтьев, А.П. Радковская. – Санкт-Петербург : Питер, 2009. – 400 с.
9. Ермасова Н.Б. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / Н.Б. Ермасова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2010. – 794 с.
10. Федотов Д.Ю. Особенности исполнения бюджетов российских регионов / Д.Ю. Федотов ; БГУЭП. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. – 362 с.
11. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике в 2012–2014 гг.» // Российская газета. – 29.06.2011.
12. Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации : Приказ Минфина от 20.03.2012 г. № 39н «О порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».
13. Основные принципы формирования финансовых взаимоотношений федерального бюджета с бюджетом субъектов РФ и муниципальных образований на 2005 г. и на среднесрочную перспективу : Письмо МФ РФ № 06-06-01 от 07.07.2004 г. // Финансы. – 2004. – № 8. – С. 11–14.
14. Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования : утв. Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249.
15. Силуанов А.Г. Бюджет макроэкономической стабильности / А.Г. Силуанов // Финансы. – 2011. – № 12. – С. 3–7.

16. Ишина И.В. Направления развития межбюджетных отношений в Российской Федерации / И.В. Ишина // Аудит и финансовый анализ. – 2012. – № 5. – С. 364–367.
17. О вопросах внедрения программного бюджета на основе программно-целевого принципа планирования расходов / Н.В. Басов // Аудит и финансовый анализ. – 2013. – № 1. – С. 312–314.
18. Финансовое право Российской Федерации : учебник / П.Н. Бирюков [и др.] ; под ред. М.В. Карасевой. – Москва : Кнорус, 2012. – 270 с.
19. Экономика общественного сектора : учеб. пособие для вузов / Г.А. Ахинов, Е.Н. Жильцов. – Москва : Инфра-М, 2013. – 344 с.
20. Самаруха В.И. Роль финансов в модернизации экономики страны / В.И. Самаруха // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2014. – № 6. – URL: <http://brj-bguer.ru/reader/article.aspx?id=19813>.
21. Самаруха В.И., Самаруха И.В., Самаруха А.В. Деньги, кредит, банки : учеб. пособие / В.И. Самаруха, И.В. Самаруха, А.В. Самаруха. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2015. – 242 с.
22. Самаруха В.И. Проблемы экономической безопасности ресурсных регионов Сибири в контексте конкурентоспособности / В.И. Самаруха // Экономическая безопасность: стратегия взаимодействия государства и бизнеса : материалы науч.-практ. конф. (г. Иркутск, 25 нояб. 2014 г.). – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2015. – С. 160–165.
23. Об основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 г. и период 2021 и 2022 гг. – Доступ из СПС Консультант-Плюс (дата обращения 26.01.2020 г.).
24. Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. : утв. правительством РФ 31.01.2019 г. № 117-р.
25. Сайт ФНС России. – URL: <http://www.nalog.ru>.
26. Сайт управления ФНС по Иркутской области. – URL: <http://www.r38.nalog.ru>.
27. Сайт Федерального казначейства. – URL: <http://www.roskazna.ru>.
28. Сайт Министерства финансов РФ. – URL: <http://www.minfin.ru>.
29. Сайт Росстата. – URL: <http://www.gks.ru>.
30. Научная электронная библиотека. – URL: <http://elibrary.ru>.
31. Российское образование: федеральный образовательный портал. – URL: <http://www.edu.ru>.
32. Гарант : СПС. – URL: <http://www.garant.ru>.
33. Консультант Плюс : СПС. – URL: <http://www.consultant.ru>.

Учебное издание

Самаруха Виктор Иванович

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

Учебное пособие

Издается в авторской редакции

ИД № 06318 от 26.11.01.
Подписано в пользование 10.02.20.

Издательство Байкальского государственного университета.
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.
<http://bgu.ru>