

В. В. ДЮБИН

**БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

**ПЕТРОЗАВОДСК
2003**

ББК 65.261.3

Б98

Бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие для вузов, Петрозаводск, 2003. 118с.

Рассматриваются вопросы организации бюджетной системы Российской Федерации, особенности формирования доходов и расходов различных уровней бюджетной системы, вопросы бюджетной реформы и развития бюджетного федерализма.

При рассмотрении нормативной базы и показателей бюджетов всех уровней использованы данные по состоянию на 2003 год.

Изложены основы организации бюджетного процесса на федеральном, региональном и местных уровнях.

Для студентов и аспирантов вузов. Пособие может быть также использовано слушателями системы повышения квалификации и переподготовки кадров

© В.В.Дюбин, 2003

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	5
Глава 1. Бюджетная система Российской Федерации.....	6
1.1. Бюджет, бюджетная система.....	6
1.2. Экономическая сущность и содержание бюджета.....	9
Глава 2. Бюджетное устройство Российской Федерации и права органов государственной власти и местного самоуправления в вопросах бюджета.....	11
2.1. Законодательная и нормативная база в области бюджета.....	11
2.2. Бюджетные права органов государственной власти и местного самоуправления	12
2.3. Бюджетная классификация	14
Глава 3. Характеристика бюджетов различных уровней	20
3.1. Консолидированный бюджет Российской Федерации. Бюджетное послание Президента Российской Федерации	20
3.2. Общая характеристика федерального бюджета	21
3.3. Краткая характеристика бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов местного самоуправления	22
Глава 4. Основные направления бюджетной реформы	23
4.1. Налоговая реформа и ее влияние на доходы бюджетов	23
4.2. Развитие бюджетного федерализма	26
Глава 5. Бюджетное планирование	30
5.1. Финансово-бюджетная политика	30
5.2. Финансовое планирование и бюджетное прогнозирование	32
5.3. Организация планирования доходов	33
Глава 6. Характеристика доходов бюджета	35
6.1. Сущность и функции налогов. Налоговые доходы	35
6.2. Неналоговые доходы	41
Глава 7. Основы планирования бюджетных расходов	43
7.1. Система бюджетных расходов	43
7.2. Методы планирования бюджетных расходов	44
Глава 8. Расходы бюджета на государственное управление и местное самоуправление, национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	48
8.1. Расходы на государственное управление и местное самоуправление	48
8.2. Расходы на национальную оборону	49
8.3. Расходы на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	50
8.4. Расходы на судебную систему	51
Глава 9. Расходы бюджета в области поддержки экономики	53
9.1. Задачи и формы бюджетной поддержки развития экономики	53

9.2. Расходы на развитие промышленности, энергетики, строительства	54
9.3. Расходы на развитие сельского хозяйства	55
9.4. Расходы на развитие транспорта, дорожного хозяйства, связи ...	56
9.5. Расходы на охрану окружающей среды	57
9.6. Расходы на фундаментальные исследования и исследования космического пространства	57
Глава 10. Расходы бюджета на образование и культуру	59
10.1. Общие вопросы финансирования образования	59
10.2. Планирование расходов на общеобразовательные школы.....	60
10.3. Особенности планирования расходов учреждений профессионального и дополнительного образования	62
10.4. Планирование расходов на культуру	64
Глава 11. Расходы на здравоохранение	67
11.1. Реформа здравоохранения. Медицинское страхование	67
11.2. Расходы на здравоохранение бюджетов различных уровней	70
11.3. Планирование расходов на здравоохранение	71
Глава 12. Финансирование расходов в области социальной политики	75
12.1. Основные направления социальной политики	75
12.2. Расходы на социальную политику	76
12.3. Планирование расходов на социальную политику	77
Глава 13. Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство	79
13.1. Реформа ЖКХ и проблемы финансирования отрасли	79
13.2. Финансирование жилищного хозяйства	81
13.3. Финансирование коммунального хозяйства	83
Глава 14. Дефицит бюджета. Государственный и муниципальный долг	85
14.1. Дефицит бюджета и источники его покрытия	85
14.2. Государственный и муниципальный долг	87
14.3. Обслуживание государственного и муниципального долга	89
Глава 15. Основы организации бюджетного процесса	91
15.1. Участники бюджетного процесса	91
15.2. Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов	92
15.3. Исполнение бюджетов	97
15.4. Бюджетный контроль	100
15.5. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства ...	101
Литература.....	104
Приложения	107
Приложение 1	107
Приложение 2	115

ПРЕДИСЛОВИЕ

Бюджетная система Российской Федерации является составной частью финансовой системы государства и представляет собой основанную на законодательстве совокупность взаимосвязанных бюджетов различных уровней.

Федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований являются не только инструментами в реализации функций государства, но и инструментами в регулировании экономики.

Такое положение предопределяет место и значимость учебной дисциплины «Бюджетная система Российской Федерации» в подготовке специалистов для финансовой отрасли.

Отличительной особенностью настоящего пособия является то, что в нем использованы законодательные и нормативные акты в сфере бюджета и бюджетного процесса, а также показатели бюджетов разных уровней, действующие по состоянию на 2003 год.

Характеристика состояния налогового законодательства приведена применительно к формированию доходов бюджетов различных уровней. Отражены основные направления налоговой реформы.

Рассмотрены вопросы состояния и реформирования межбюджетных отношений, разграничения доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы.

При изложении вопросов организации бюджетного процесса отражены особенности формирования, исполнения, а также контроля исполнения бюджетов федерального, регионального и муниципального уровней.

При подготовке пособия автором использовались как теоретические данные, так и личный практический опыт участия в бюджетном процессе на муниципальном и региональном уровнях.

Для формирования целостного представления о бюджетной классификации и развитии бюджетного федерализма, а также во избежание перегрузки текста пособия табличными материалами ряд сведений размещен в приложении.

Учебное пособие разрабатывалось с учетом возможного его размещения в сети Internet, что наложило определенные особенности на объем и оформление пособия.

Пособие предназначено, прежде всего для студентов, вместе с тем автор надеется, что оно будет полезным и для молодых преподавателей, начинающих чтение курса.

В. В. Дюбин

Глава 1. Бюджетная система Российской Федерации

1.1. Бюджет, бюджетная система.

Рассмотрение вопросов, связанных с бюджетной системой и бюджетным устройством невозможно проводить в отрыве от государства, поскольку они являются неотъемлемой частью государственного устройства. Бюджетная система – главное звено финансовой системы государства.

Для лучшего понимания вопросов бюджетного устройства коротко остановимся на государственном устройстве Российской Федерации.

По Конституции Россия является федеративным государством, объединяющим 89 субъектов. Субъекты представлены республиками, краями, областями, городами федерального подчинения – Москва и Санкт-Петербург, автономными округами и одной автономной областью.

В соответствии с федеративным устройством государственная власть в России представлена двумя уровнями: федеральным и уровнем субъектов Российской Федерации.

Для каждого уровня имеются свои институты власти, предметы ведения и функции, которые определены Конституцией РФ, Федеральными законами, Конституциями (Уставами) и законами субъектов РФ.

Если рассмотреть предметы ведения Российской Федерации, которые определены статьей 71 Конституции Российской Федерации, то основными функциями этого уровня будут вопросы:

- защиты прав и свобод граждан;
- определения федеральной политики в области государственного, экономического, социального, культурного и национального развития;
- установления системы федеральных органов государственной власти;
- определения внешней политики и внешнеэкономической деятельности;
- обеспечения обороны и безопасности;
- судоустройства и система исполнения наказаний;
- федеральной государственной службы;
- стандартов и эталонов;
- геодезии и картографии;
- статистического и бухгалтерского учета и некоторых других.

Перечисленные основные функции государства на федеральном уровне требуют соответствующих расходов для их выполнения. Все эти функции финансируются за счет средств государства, за счет средств бюджета. Таким образом, мы подошли к необходимости к определению понятия бюджета.

Существует целый ряд определений, что такое бюджет, но поскольку Бюджетный кодекс законодательно закрепил это понятие, то воспользуемся его формулировкой.

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

Выше уже отмечалось, что в России государственная власть представлена федеральным уровнем и уровнем субъектов РФ.

Функции органов государственной власти субъектов (и расходы соответственно) складываются из предметов совместного ведения с федеральным центром, т.е. в условиях федеративного государства часть вопросов решаются федеральными органами государственной власти вместе с органами государственной власти субъектов РФ. Круг этих вопросов определен в статье 72 Конституции РФ.

Другую часть вопросов власти субъекты решают самостоятельно, поскольку они относятся к их исключительному ведению.

Вопросы разграничения предметов ведения между федерацией и субъектами РФ до конца не решены. В 2003 году приняты поправки в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации», согласно которым функции и полномочия государственной власти на уровне республик, краев, областей, автономных округов по предметам совместного ведения устанавливаются федеральными законами, договорами и соглашениями о разграничении полномочий.

В определении бюджета упоминаются задачи и функции местного самоуправления.

Местное самоуправление в соответствии со статьей 12 Конституции РФ не входит в систему органов государственной власти и является, таким образом, самостоятельным уровнем управления.

Статья 132 Конституции РФ и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» наделяют органы местного самоуправления правом самостоятельно формировать и исполнять местные бюджеты.

Местное самоуправление осуществляется в поселениях и территориях ниже уровня субъекта РФ, т.е. в городах, районах, поселках, волостях и других территориях и поселениях, именуемых муниципальными образованиями в соответствии с законодательством субъекта РФ и уставами конкретных муниципальных образований.

Предметы ведения местного самоуправления определены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и включают вопросы местного значения, которые реализуются исключительно на местном уровне и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Государственные полномочия закрепляются за местным уровнем только федеральным законом или законом субъекта РФ.

К основным вопросам местного значения относятся:

- местные финансы, формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов;
- распоряжение муниципальной собственностью;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального;

- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечения санитарного благополучия;
- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения;
- муниципальное дорожное строительство, благоустройство и озеленение территории;
- организация утилизации бытовых отходов, организация ритуальных услуг и ряд других.

Для реализации приведенных полномочий требуются соответствующие финансовые ресурсы, выделяемые из местных бюджетов.

Таким образом, мы дали краткую характеристику трем уровням управления, которые имеют соответствующие функции и бюджеты. Из бюджетов, через соответствующие финансовые структуры, финансируются расходы учреждений и организаций, мероприятия и программы, призванные обеспечить выполнение функций соответствующего уровня.

Данная характеристика позволяет нам подойти к понятию бюджетной системы.

Бюджетная система Российской Федерации – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

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.

В целях обеспечения единства подходов в организации бюджетного процесса на разных уровнях, достижения устойчивости и эффективности системы, Бюджетным кодексом определено, что бюджетная система основана на следующих принципах:

- единства бюджетной системы;
- разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ;
- самостоятельности бюджетов;
- полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- общего совокупного покрытия расходов бюджетов;
- гласности;
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств.

Законодательное закрепление принципов бюджетной системы важно также для разработки нормативных актов о бюджете и бюджетном процессе органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

1.2. Экономическая сущность и содержание бюджета

Бюджет является основным финансовым планом государства, что предоставляет органам власти реальные экономические возможности осуществления воли государства, его властных полномочий. Федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местного самоуправления, являясь финансовыми инструментами, позволяют проводить экономическую и социальную политику, как на отдельных территориях, так и в целом в России.

Бюджет отражает размеры необходимых государству (местному самоуправлению) финансовых ресурсов и определяет тем самым налоговую политику в стране. Характер налоговой политики определяет виды и объемы доходов бюджета.

Бюджет фиксирует конкретные направления расходования средств, перераспределения национального дохода и валового внутреннего продукта, что позволяет ему выступать в качестве эффективного регулятора экономики.

Как экономическая категория бюджетные отношения являются составной частью финансовых отношений, им присуща денежная форма.

Бюджет выполняет следующие основные функции:

- перераспределение валового внутреннего продукта (ВВП);
- государственное регулирование и стимулирование экономики;
- финансовое обеспечение учреждений и организаций бюджетной сферы и осуществление социальной политики государства;
- контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств.

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

Доходы бюджета – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Образование доходов связано с принудительным изъятием в пользу государства (местного самоуправления) части ВВП созданного в процессе общественного производства.

Доходы могут носить налоговый и неналоговый характер. Основным источником *налоговых доходов* является вновь созданная стоимость и

доходы, полученные в результате ее первичного распределения (прибыль, заработная плата, добавленная стоимость, рента и др.).

Неналоговые доходы образуются в результате экономической деятельности государства (доходы от использования государственной собственности, административные платежи и др.), либо перераспределения уже полученных доходов по другим уровням.

Расходы бюджета – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Расходы носят в основном безвозвратный характер. На возвратной основе могут предоставляться только бюджетные ссуды и бюджетные кредиты.

В бюджете определяются только размеры бюджетных расходов по разделам, статьям и видам расходов. Непосредственное осуществление расходов производят бюджетополучатели – учреждения и организации производственной и непроизводственной сферы, являющиеся в соответствии с нормативным актом о бюджете получателями и распорядителями средств соответствующего бюджета.

Контрольная функция бюджета действует одновременно с распределительной и призвана обеспечить государственный (муниципальный) контроль за поступлением доходов и эффективным использованием бюджетных средств.

Глава 2. Бюджетное устройство Российской Федерации и права органов государственной власти и местного самоуправления в вопросах бюджета

2.1. Законодательная и нормативная база в области бюджета

Эффективное регулирование бюджетного процесса невозможно без нормального правового обеспечения. Основы бюджетного устройства определяются формой государственного устройства страны, действующими в ней основными законодательными актами, ролью бюджета в экономике и социальных процессах.

Конституция РФ определила государственное устройство страны как федерацию, заложив тем самым и основы бюджетного устройства.

Важным шагом в совершенствовании правовых основ бюджетного устройства и бюджетного процесса явилось принятие и введение в действие с 1 января 2001 г. Бюджетного кодекса РФ. Это позволило в значительной мере упорядочить ряд позиций в межбюджетных отношениях, а также вопросы формирования, исполнения и контроля на всех стадиях бюджетного процесса.

Следует отметить, что отдельные нормы Бюджетного кодекса, прежде всего связанные с государственными минимальными социальными стандартами, до 2003 года так и не были введены в действие, поскольку не был принят соответствующий федеральный закон.

Федеральный закон «О бюджетной классификации» регламентирует распределение доходов и расходов бюджета по соответствующим группам, устанавливая соответствующие коды доходов и расходов.

Отдельные нормы по вопросам бюджета содержатся в Налоговом кодексе, законе Российской Федерации «Об основах налоговой системы». Эти нормы связаны главным образом с зачислением отдельных налогов в бюджеты разных уровней.

Два федеральных закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов в государственной власти в субъектах Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержат нормы, определяющие ряд общих положений в области бюджетов и бюджетного процесса на уровне субъектов РФ и местного самоуправления.

Конкретизация вопросов бюджетного устройства и организации бюджетного процесса регулируется соответствующими законами субъектов. В различных субъектах РФ могут приниматься законы о бюджетном процессе, которые включают и вопросы межбюджетных отношений субъекта РФ и муниципальных образований, но могут приниматься и отдельные законы, регулирующие межбюджетные отношения в субъектах.

Ряд республик, краев и областей приняли законодательные акты, устанавливающие нормы и нормативы бюджетной обеспеченности муниципальных образований по отраслям бюджетной сферы.

На уровне местного самоуправления принимаются представительными органами нормативно-правовые акты организации бюджетного процесса в конкретном муниципальном образовании.

2.2. Бюджетные права органов государственной власти и местного самоуправления

Как уже отмечалось выше, бюджетная система Российской Федерации представлена тремя уровнями: федеральным, уровнем субъектов РФ и уровнем местного самоуправления.

Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в области бюджетных правоотношений определена Бюджетным кодексом. Отдельные вопросы, прежде всего распределение доходных источников и средств на выравнивание бюджетной обеспеченности по уровням бюджетов прописываются в документах о бюджетах на очередной год.

Рассмотрим основные права каждого уровня.

К ведению органов государственной власти Российской Федерации в области бюджетных правоотношений относятся следующие вопросы:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы;
- разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы;
- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней;
- определение основ составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней, утверждения отчетов об их исполнении;
- определение основ формирования доходов, осуществления расходов бюджетов всех уровней;
- определения основ государственных и муниципальных заимствований, а также основ управления государственным и муниципальным долгом;
- установление порядка составления и рассмотрения, утверждения и исполнения федерального бюджета, составления отчетности об исполнении федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов;
- составление, рассмотрение, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- установление федеральными законами порядка осуществления заимствований Российской Федерацией, субъектами РФ и органами

- местного самоуправления, управления долгом Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- осуществление заимствований Российской Федерации и управление государственным долгом Российской Федерации;
 - установление порядка формирования доходов федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов;
 - осуществление расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
 - установление порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд бюджетам субъектам РФ и местным бюджетам;
 - предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и муниципальным бюджетам;
 - установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;
 - утверждение бюджетной классификации РФ;
 - установление единых форм бюджетной документации для бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;
 - формирование, обеспечение погашения и обслуживания внешнего долга, определение перечня и порядка осуществления государственных внешних заимствований;
 - определение перечня и порядка формирования государственных внебюджетных фондов, управления их деятельностью;
 - установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

В полномочиях Российской Федерации по отношению к субъектам РФ необходимо отметить один принципиальный момент: субъектам РФ предоставляется свобода в формировании и исполнении бюджетов, однако, что касается заимствований, то это утверждается федеральным законодательством. Такое ограничение представляется оправданным, направленным на то, чтобы заимствования субъектов РФ не могли бы осуществляться без федерального контроля.

Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования бюджетных правоотношений складывается из установления норм, относящихся непосредственно к бюджету субъекта РФ и норм, регулирующих отношения бюджетов субъектов РФ и муниципальных бюджетов и включает:

- установление порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов субъектов РФ, осуществления контроля за их исполнением, утверждения отчетов об исполнении этих бюджетов;
- составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов субъектов РФ, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ;

- распределение доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов РФ между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами;
- определение порядка направления в бюджет субъекта РФ доходов от использования собственности субъекта РФ, доходов от налогов и сборов субъекта РФ, иных доходов бюджета субъекта РФ;
- разграничение расходных полномочий между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами;
- установление совместно с органами государственной власти порядка и условий предоставления финансовой помощи бюджетам субъекта РФ;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;
- определение перечня и порядка осуществления государственных внутренних заимствований субъекта РФ;
- осуществление государственных внутренних и внешних заимствований субъекта РФ и управление государственным долгом субъекта РФ и управление государственным долгом субъекта РФ;

Компетенция органов местного самоуправления в области бюджетных правоотношений существенно уже, чем у других уровней власти, к ведению органов местного самоуправления относятся следующие вопросы:

- установление порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;
- составление, рассмотрение, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об их исполнении;
- определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- определение порядка и осуществление муниципальных заимствований, управление муниципальным долгом.

2.3. Бюджетная классификация

В целях обеспечения единства планирования и учета доходов и расходов в рамках единой бюджетной системы страны федеральным законом от 15.08.1999 г. № 115-ФЗ была утверждена и введена в действие с 1997 года новая бюджетная классификация, в которой наряду с группировкой показателей бюджета обеспечена международная сопоставимость данных.

В данную классификацию неоднократно вносились изменения и дополнения, последняя редакция утверждена Федеральными законами от 08.08.2001 г. № 127-ФЗ, от 07.05.2002 г. № 51-ФЗ и от 6.05. 2003 г. № 53-ФЗ.

Согласно закону, бюджетная классификация включает группировку показателей бюджетов по следующим направлениям:

1. Классификацию доходов бюджетов РФ.
2. Функциональную классификацию расходов бюджетов РФ.
3. Ведомственную классификацию расходов бюджетов РФ.
4. Экономическую классификацию расходов бюджетов РФ.
5. Классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета.
6. Классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ.
7. Классификацию видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.
8. Классификацию видов государственного внешнего долга и внешних активов РФ.

Перейдем к краткой характеристике каждого направления классификации, ее содержания и порядка группировки показателей.

Классификация доходов бюджетов РФ представляет собой группировку доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и основывается на законодательных актах Российской Федерации, определяющих источники формирования доходов всех уровней бюджетной системы.

Классификация доходов бюджетов РФ подразделяется на группы, подгруппы, статьи и подстатьи. Классификация включает пять групп: налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные перечисления и доходы целевых бюджетных фондов, доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Коды и основные доходные источники представлены в таблице 1.

Таблица 1

Классификация доходов

1000000	Налоговые доходы
1010000	Налоги на прибыль
1020000	Налоги на товары и услуги
1020100	Налог на добавленную стоимость (НДС)
1020101	НДС на продовольственные товары
1030000	Налоги на совокупный доход
1040000	Налоги на операции с ценными бумагами
1050000	Платежи за пользование природными ресурсами
1060000	Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции
2000000	Неналоговые доходы
3000000	Безвозмездные перечисления
4000000	Доходы целевых бюджетов

Пример группировки в таблице представлен группой «налоговые доходы, код 1000000», подгруппой – «налоги на товары и услуги, код 1020000», статьей –

«налог на добавленную стоимость, код 1020100», и подстатьей – «налог на добавленную стоимость на продовольственные товары, код 1020101».

Функциональная классификация расходов бюджетов отражает распределение финансирования на выполнение задач и функций государства и местного самоуправления. Классификация имеет четыре уровня: разделы, подразделы, целевые статьи и виды расходов.

Рассмотрим функциональную классификацию расходов по разделам на примере федерального бюджета на 2003 год. Подразделы классификации в данной таблице приведем на примере раздела «Образование» (таблица 2).

В рамках функциональной классификации нормативные акты о бюджете предусматривают распределение средств не только по разделам (Рз) и подразделам (ПР), но и по целевым статьям (ЦСР) и видам расходов (ВР). Такая группировка позволяет получить структуру распределения внутри раздела. В качестве примера приведем фрагмент распределения расходов по подразделу «высшее профессиональное образование» (таблица 2).

Таблица 2

Распределение расходов федерального бюджета на 2003 год по разделам функциональной классификации расходов бюджетов

Код	Наименование разделов	Сумма млн.руб.
0100	Государственное управление и местное самоуправление	66506,9
0200	Судебная власть	25481,9
0300	Международная деятельность	44384,2
0400	Национальная оборона	344525,3
0500	Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	244793,7
0600	Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	40206,0
0700	Промышленность, энергетика, строительство	63406,3
0800	Сельское хозяйство и рыболовство	31167,6
0900	Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография, геодезия	10807,7
1000	Транспорт, связь и информатика	6087,1
1100	Развитие рыночной структуры	100
1200	Жилищно-коммунальное хозяйство	0
1300	Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций	21208,1

1	2	3
1400	Образование	97672,0
1401	Дошкольное образование	1139,1
1402	Общее образование	1195,1
1403	Начальное профессиональное образование	21096,9
1404	Среднее профессиональное образование	12484,6
1405	Переподготовка и повышение квалификации	1370,7
1406	Высшее профессиональное образование	54809,1
1407	Прочие расходы в области образования	4806,4
1500	Культура, искусство, и кинематография	14056,2
1600	Средства массовой информации	11954,9
1700	Здравоохранение и физическая культура	39344,7
1800	Социальная политика	150685,0
1900	Обслуживание государственного и муниципального долга	277510,1
2000	Пополнение государственных запасов и резервов	20956,4
2100	Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы	714610,2
2200	Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	10759,8
2300	Мобилизационная подготовка экономики	500,0
2400	Исследование и использование космического пространства	7651,3
2500	Военная реформа	15800,3
2600	Дорожное хозяйство	79111,7
3000	Прочие расходы	- 7710,5
3100	Целевые бюджетные фонды	14066,3
	ВСЕГО РАСХОДОВ	2345641,4

Распределение ассигнований из федерального бюджета в рамках функциональной классификации представлены в таблице 3.

Таблица 3

Распределение ассигнований из федерального бюджета на 2003 год
(фрагмент)

Наименование	Рз*	ПР	ЦСР	ВР	Сумма млн.руб
Высшее профессиональное образование	14	06			54809,1
Ведомственные расходы на образование	14	06	400		54809,1
Высшие учебные заведения	14	06	400	271	49055,7
Содержание особо ценных объектов культурного наследия	14	06	400	273	5753,4

Ведомственная классификация расходов бюджетов представляет собой группировку расходов, отражающую распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств. Данный вид классификации наиболее объемный, в федеральном бюджете содержится свыше ста бюджетополучателей: министерства, государственные комитеты, федеральные службы, федеральные учреждения и организации и др. Для создания представления о ведомственной группировке расходов приведем фрагмент классификации на примере Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству (таблица 4).

Экономическая классификация расходов является группировкой расходов бюджетов всех уровней по экономическому содержанию. Разделы классификации включают: текущие расходы, капитальные расходы, расходы по предоставлению бюджетных кредитов. Разделы делятся на подразделы. Текущие расходы подразделяются на закупку товаров и оплату услуг, выплату процентов, субсидии. Капитальные расходы состоят из капитальных вложений в основные фонды, создания государственных запасов и резервов, приобретения земли и нематериальных активов, предоставление бюджетных ссуд.

Классификация источников внешнего финансирования дефицита бюджета является группировкой заемных средств, привлекаемых Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов на внешнем рынке для финансирования дефицита соответствующего бюджета.

Классификация содержит несвязанные (финансовые) заимствования и целевые иностранные заимствования, которые подразделяются на кредиты (займы) международных финансовых организаций и кредиты (займы) правительств иностранных государств, банков и финансовых организаций.

Классификация источников внутреннего финансирования дефицита бюджета является также группировкой заемных средств, привлекаемых только на внутреннем финансовом рынке Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов, органами местного самоуправления для финансирования дефицитов соответствующих бюджетов.

Классификация видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации - это группировка долговых обязательств Правительства Российской Федерации и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Классификация включает долговые обязательства по государственным ценным бумагам, долги по привлеченным и непогашенным кредитам, а также долговые обязательства по компенсации вкладов населения.

Классификация видов государственных внешних долгов – это группировка внешних долговых обязательств Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов РФ по заимствованиям на внешних рынках, осуществленных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таблица 4

Ведомственная структура расходов федерального бюджета
на 2003 год (фрагмент)

Наименование	Мин	Рз	ПР	ЦСР	ВР	Сумма, млн.руб.
Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству	720					174,9
Государственное управление и местное самоуправление	720	01				172,7
Функционирование исполнительных органов государственной власти	720	01	03	037		33,9
Центральный аппарат	720	01	03	037	027	14,2
Денежное содержание аппарата	720	01	03	037	029	19,7
Расходы на содержание аппарата	720	01	03	038		138,8
Территориальные органы	720	01	03	038	027	91,9
Денежное содержание аппарата	720	01				46,9
Расходы на содержание аппарата	720	01	04			2,1
Международная деятельность	720	01	04	125		2,1
Международная деятельность	720	01	04	125	050	2,1

Глава 3. Характеристика бюджетов различных уровней

3.1. Консолидированный бюджет Российской Федерации. Бюджетное послание Президента Российской Федерации

В условиях федеративного государства отсутствует единый, утверждаемый нормативным актом, бюджет государства. В России, как уже отмечалось, бюджетная система представлена федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований.

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

Консолидированный бюджет – свод бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Для федерального уровня - это свод федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ, для регионального уровня – свод бюджета субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований.

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

Показатели консолидированного бюджета используются в бюджетном планировании, прежде всего при рассмотрении вопросов регулирования межбюджетных отношений в плане выравнивания бюджетной обеспеченности.

Кроме того, показатели консолидированного бюджета используются при составлении сводного финансового баланса, прогноза социально-экономического развития федерации или региона, а также при расчетах показателей бюджетной обеспеченности населения, территории или государства в целом. Динамика показателей бюджетной обеспеченности является одним из индикаторов развития федерации или отдельных регионов.

Важным документом в бюджетном процессе является Бюджетное послание Президента РФ. Послание предусмотрено ст.179 Бюджетного кодекса, оно направляется Федеральному Собранию РФ не позднее марта года, предшествующему очередному финансовому году. Иными словами послание на 2004 год должно быть направлено в марте 2003 года. Данный срок обусловлен тем, что работа над составлением проекта федерального бюджета в соответствии с бюджетным кодексом начинается не позднее, чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года.

Основное предназначение послания – определение бюджетной политики на очередной финансовый год.

Бюджетное послание содержит итоги предшествующего финансового года, задачи бюджетной политики в области доходов и расходов, межбюджетных отношений, управлении государственным долгом и в области совершенствования управления финансами.

3.2. Общая характеристика федерального бюджета

Основные функции управления государством возложены на федеральный бюджет. Для выполнения данных функций, для обеспечения проведения государственной политики формируется федеральный бюджет.

Через федеральный бюджет осуществляется процесс распределения и перераспределения валового внутреннего продукта между отраслями народного хозяйства, регионами и социальными слоями общества.

На федеральный бюджет возложено финансирование общегосударственных органов и мероприятий, связанных с обеспечением обороны и безопасности, правоохранительной деятельности, развитие науки, подготовка высококвалифицированных кадров.

Средства федерального бюджета являются главным источником финансирования структурной перестройки экономики, развития перспективных направлений в промышленном производстве, освоения новых технологий. Решение проблем экономики и социальной сферы посредством финансирования федеральных целевых программ также связано преимущественно с федеральными бюджетными средствами.

Доходы федерального бюджета на 2003 год определены в сумме 2417,8 млрд. рублей и складываются из налоговых доходов в сумме 1892 млрд. рублей, неналоговых доходов в сумме 145,7 млрд. рублей, доходы целевых бюджетных фондов в сумме 14,1 млрд. рублей и доходов в виде единого социального налога (ЕСН) – 365,6 млрд. руб. ЕСН выделен в самостоятельный подраздел в приложении 3 к федеральному бюджету, поскольку данный налог имеет целевой характер.

Налоговые доходы образованы по основным источникам в следующих соотношениях: налог на прибыль – 9,5%, налог на добавленную стоимость – 50%, акцизы – 12%, таможенные пошлины – 10%, платежи за природные ресурсы – 10%.

Расходы федерального бюджета складываются из расходов, финансируемых исключительно из федерального бюджета и расходов, финансируемых совместно с бюджетами субъектов Российской Федерации.

- Исключительно из федерального бюджета финансируются расходы на:
- обеспечение деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов;
 - функционирование судебной системы;
 - осуществление международной деятельности;
 - национальную оборону и обеспечение безопасности государства;

- государственную поддержку железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- государственную поддержку атомной энергетики;
- ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- исследование космического пространства;
- содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности;
- формирование федеральной собственности;
- обслуживание и погашение государственного долга;
- пополнение государственных запасов драгоценных металлов, драгоценных камней, государственного материального резерва;
- федеральную инвестиционную программу;
- проведение федеральных выборов и федеральных референдумов;
- финансовую поддержку субъектов РФ и финансирование передаваемых государственных полномочий;
- официальный статистический учет.

В соответствии с Конституцией РФ значительная часть государственных функций находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Данное положение порождает и совместные финансовые обязательства. Бюджетный кодекс определил, что совместно за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов РФ финансируются следующие расходы:

- государственная поддержка отраслей промышленности;
- обеспечение правоохранительной деятельности;
- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;
- обеспечение социальной защиты населения;
- обеспечение охраны окружающей природной среды;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- обеспечение развития федеративных и национальных отношений;
- обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов;
- обеспечение деятельности средств массовой информации;
- финансовая помощь другим бюджетом.

3.3. Краткая характеристика бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов местного самоуправления.

Бюджеты субъектов Российской Федерации являются самостоятельными финансовыми институтами в республиках, краях и областях. Органы государственной власти субъектов самостоятельно, в соответствии с законодательством определяют бюджетную политику, составляют, утверждают и исполняют региональные бюджеты.

Показатели бюджета субъекта РФ рассмотрим на примере условного субъекта РФ с численностью населения 800 тысяч жителей. За основу этой модели приняты показатели ряда субъектов, поэтому они являются достаточным отражением бюджетов на уровне субъектов РФ. Этой моделью

мы будем пользоваться и в последующих главах, когда будем рассматривать показатели бюджетов субъектов РФ.

Доходы субъекта на 2003 год определены в сумме 4418 млн. рублей, в том числе, налоговые доходы – 958 млн. рублей, неналоговые доходы – 56 млн. рублей, безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней – 2920 млн. рублей, доходы целевых бюджетных фондов – 477 млн. рублей, доходы от предпринимательской и иной деятельности – 7 млн. рублей.

Налоговые доходы складываются из налога на прибыль – 10,3%, налога на доходы физических лиц – 25,9%, налоги на товары и услуги – 43,4%, налоги на совокупный доход – 3,5%, налоги на имущество – 11,1 %, налоги за пользование природными услугами – 5,5%.

Расходы совместно с Российской Федерацией описаны выше, а расходы, которые финансируются исключительно из бюджетов субъектов РФ следующие:

- обеспечение функционирования органов государственной власти субъекта;
- обслуживание и погашение государственного долга субъекта;
- проведение выборов и референдумов субъекта РФ;
- обеспечение реализации региональных целевых программ;
- формирование государственной собственности субъекта;
- содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в собственности субъекта;
- оказание помощи муниципальным бюджетам;
- компенсация расходов, возникших в результате принятых субъектом решений, приводящих к увеличению расходов или снижению доходов муниципальных образований.

Деятельность и функции органов местного самоуправления определены федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятого в 1995 году. В 2003 году должна быть принята его новая редакция.

Местные бюджеты являются самостоятельным финансовым институтом муниципального уровня, органы местного самоуправления в соответствии с законодательством формируют, утверждают и исполняют местные бюджеты.

Структуру доходов местного бюджета рассмотрим, как и в случае с бюджетом субъекта на примере условного муниципального образования с численностью населения около 100 тысяч жителей.

Общий объем доходов на 2003 год определен в сумме 458,0 млн. рублей. Налоговые доходы составляют 306 млн. рублей, неналоговые – 22 млн. рублей, безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней – 130 млн. рублей.

Налоговые доходы запланированы в следующих соотношениях: налог на прибыль – 19,1%, налог на доходы физических лиц – 52,0%, налоги на товары и услуги – 6,5%, налоги на совокупный доход – 8,1%, налоги на имущество – 7,1%, платежи за пользование природными ресурсами 4,5%

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Бюджетным кодексом РФ исключительно из местных бюджетов финансируются следующие расходы:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование муниципальной собственности;
- содержание учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности;
- организация, содержание и развитие муниципального жилищного хозяйства;
- муниципальное дорожное строительство;
- благоустройство и озеленение территорий;
- организация утилизации бытовых отходов;
- содержание мест захоронений;
- охрана окружающей природной среды на территории муниципального образования;
- реализация целевых муниципальных программ;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- проведение муниципальных выборов и референдумов.

Глава 4. Основные направления бюджетной реформы

4.1. Налоговая реформа и ее влияние на доходы бюджетов

Налоги являются неотъемлемым элементом государства, поскольку именно налоги являются основным источником финансового обеспечения его деятельности и деятельности местного самоуправления.

Эффективность налоговой системы тесно связана и оказывает существенное влияние на эффективность экономики в целом. Высокие налоги, предполагающие значительные изъятия доходов в пользу государства, приводят к угнетению деловой активности и в итоге к снижению доходов государства.

Вопросы налоговой реформы в данном разделе будут рассматриваться только применительно к формированию доходов бюджетов.

Существующая система налогообложения Российской Федерации начала формироваться в 1990-1991 годах и выстраивалась, видоизменялась по мере формирования рыночных условий в экономике.

Первоначально налоговое законодательство состояло из закона РСФСР «Об основах налоговой системы» и законов РСФСР по отдельным налогам. В большинство законов постоянно вносились изменения и дополнения. По мере внесения этих изменений, налоговое законодательство становилось все более сложным и неоднозначным, вступало в противоречие с гражданским законодательством. Налоговое бремя на предприятия было очень высоким, что сдерживало развитие экономики. Стало совершенно очевидно необходимость в проведении налоговой реформы и кардинального улучшения налогового законодательства.

Налоговая реформа была призвана обеспечить решение двух основных задач:

1. Создать четкое, полное, понятное и по возможности простое законодательство.
2. Снизить налоговое бремя на налогоплательщиков.

Решение первой задачи однозначно требовало разработки и принятия налогового кодекса. В 1996 году появился первый вариант проекта первой части Налогового кодекса Российской Федерации. Проект прошел многочисленные обсуждения, в ходе доработки в него было внесено множество поправок, и в июле 1998 года первая часть Налогового кодекса была принята. Вводилась она в действие с 1 января 1999 года специальным Федеральным законом от 31.07.1998 г. № 147-ФЗ «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

Вторая часть Налогового кодекса, состоящая из четырех глав по отдельным налогам была принята в июле 2000 года и введена в действие Федеральным законом от 5 августа 2000 года № 118-ФЗ с 1 июля 2001 года.

В последующие годы были приняты еще несколько глав второй части. В целом в 2003 году еще не закончена вторая часть, а предстоит принять еще третью и четвертую части кодекса. Иными словами работы в области налогового законодательства предстоит еще достаточно.

Вторая задача – снижение налогового бремени, требовала и требует «увязки» с поступлением налогов в бюджет, поскольку снижение налоговых ставок далеко не всегда сразу дает увеличение поступлений в бюджет.

Основные направления налоговой реформы в части снижения налоговой нагрузки связаны, во-первых, с уменьшением ставки налога на прибыль с 35% сначала до 30%, а затем до 24%; во-вторых, с отменой прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц и введением единой ставки в размере 13%; в-третьих, с введением для малого предпринимательства единого налога по упрощенной системе и единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности; в-четвертых, с отменой целой группы местных налогов и введением налога с продаж (необходимо отметить, что налог с продаж в том виде, в котором он был принят, признан Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции РФ и подлежит отмене с 1 января 2004 года); в-пятых, с введением единого социального налога вместо платежей в государственные внебюджетные фонды.

Помимо перечисленных, наиболее значимых изменений, следует отметить, что реформа предполагает усиление роли имущественных налогов, взимаемых с населения, переход на рыночные механизмы оценки земли и имущества, введение налога на недвижимость вместо налога на имущество и налога на землю. Рассматриваются вопросы снижения ставки налога на добавленную стоимость, ставок по единому социальному налогу и ряд других мер.

С точки зрения распределения налогов по уровням бюджетов, то общепринято считать, что возросла концентрация налоговых доходов в федеральном бюджете, снизилась собственная доходная база бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Практически ликвидированы местные налоги. В Налоговом кодексе к местным налогам отнесены: земельный налог, налог на рекламу, налог на имущество физических лиц, налог на наследование и дарение, местные лицензионные сборы.

Однако, земельный налог поступает в местный бюджет только частично, главы в Налоговом кодексе по лицензионным сборам пока нет. С учетом того, что местное самоуправление не обладает правом лицензирования, видимо и по этим местным сборам будет много вопросов. Доля остальных налогов в доходах местных бюджетов незначительна.

4.2. Развитие бюджетного федерализма

Бюджетная реформа направлена прежде на развитие бюджетного федерализма, в рамках которого предполагается обеспечить сбалансировать

финансовые интересы и полномочия различных уровней бюджетной системы.

Для достижения этой цели постановлением Правительства Российской Федерации утверждена Федеральная программа развития бюджетного федерализма на период до 2005 года.

Целью программы определено формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления проводить самостоятельную налоговую и бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти различных уровней.

Создаваемая в соответствии с программой бюджетная система призвана обеспечить:

- 1) создание долгосрочных стимулов проведения структурных реформ, поддержания конкурентной среды, содействия росту доходов населения и экономическое развитие территории;
- 2) бюджетную ответственность – управление общественными финансами от имени населения и в интересах населения;
- 3) социальную справедливость – равной доступности гражданам к общественным услугам и социальным гарантиям;
- 4) создание условий для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления для выполнения возложенных на них функций;

Разграничение расходных полномочий между бюджетами определено в качестве первичной задачи.

Бюджетное законодательство не содержит четкого разграничения расходов между бюджетами различных уровней, поэтому программа предусматривает внесение в бюджетный кодекс понятия «расходные полномочия» - права и обязанности органов власти соответствующих уровней.

Чтобы это осуществить программа предполагает:

- а) осуществить нормативное правовое регулирование бюджетных расходов: объем, качество, доступность общественных услуг, натуральные и финансовые нормативы, уровень и структуру расходов;
- б) обеспечить органы государственной власти и органы местного самоуправления финансовыми ресурсами;
- в) производить финансирование общественных услуг.

В Бюджетном кодексе должно быть четко закреплено разграничение расходных полномочий между уровнями на основе следующих критериев:

- 1) субсидиарности (максимальной близости власти к потребителю расходов);
- 2) территориального соответствия;
- 3) территориальной дифференциации;
- 4) эффекта масштаба – концентрации расходов обеспечивает экономию средств;

В распределении средств, программа предусматривает схему, состоящую из трех видов полномочий:

1. Нормативное регулирование.
2. Обеспечение финансовыми ресурсами.
3. Организация предоставления услуг.

Согласно этой схеме нормативное регулирование может осуществляться, например, федеральным и региональным уровнями, обеспечение финансовыми средствами за счет регионального бюджета, организация предоставления услуг может осуществляться региональным и местным уровнями.

Все бюджетные услуги разделены на 4 группы:

1. Бюджетные услуги общего характера.
2. Бюджетные услуги населению.
3. Экономическая политика.
4. Прочие функции.

Приведем отдельные примеры из каждой группы, полностью распределение функций приведено в приложении 1.

К бюджетным услугам общего характера относится *учет недвижимости для налогообложения*, при этом: нормативное правовое регулирование осуществляется федеральным, региональным и местным уровнями, обеспечение финансовыми средствами осуществляется за счет местных бюджетов, на местном же уровне организуется предоставление этой услуги.

В качестве бюджетной услуги населению рассмотрим *здравоохранение общее*. Нормативное регулирование осуществляется федеральным уровнем, финансирование и организация предоставления услуг осуществляется региональным + местным уровнями.

В области экономической политики рассмотрим *местный (внутригородской) транспорт*. Нормативное регулирование осуществляют все уровни, а финансирование и организации осуществляется региональным + местным уровнями.

Предложенная схема распределения расходных полномочий не позволяет определить, какие расходные полномочия будут сняты с местного самоуправления. Видимо только в законах это найдет точное отражение.

В отношении разграничения основных доходных источников между уровнями бюджета программа более конкретна (таблица 5).

Данные таблицы свидетельствуют, что для реализации программы требуются определенные изменения в налоговом законодательстве. В частности, налог на совокупный доход налоговым кодексом отнесен к федеральным налогам, а в программе его предполагается сделать местным, налог на недвижимость предполагается сделать местным, Налоговый кодекс относит его к региональным. Налог с продаж с 2004 года должен быть отменен.

Что касается соотношений, приведенных в таблице доходных источников и расходных полномочий, то (по предварительной оценке ряда

Таблица 5

Общая схема разграничения основных налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы в Российской Федерации к 2005 году.

Налог	Статус	Зачисление (% от общего объема)		
		федеральный. бюджет	Регион. бюджеты	местные. бюджеты
Таможенные пошлины	Ф	100		
НДС	Ф	100		
Налог на доходы физических лиц	Ф		50	50
Налог на прибыль	Ф	31	61	8
Налог на наследование	Ф		100	
Транспортный налог	Р		100	
Налог с продаж	Р		40	60
Экологические платежи	Р		50	50
Налог на игорный бизнес	Р		80	20
Налог на недвижимость (имущество, землю)	М			100
Налоги на совокупный доход	М			100
Налог на рекламу	М			100

экспертов) для значительного числа муниципальных образований, предлагаемых налоговых доходов будет явно недостаточно, чтобы обеспечить возлагаемые расходы. Следовательно, выравнивание, видимо, будет осуществляться по-прежнему за счет дотаций из региональных бюджетов.

Глава 5. Бюджетное планирование

5.1. Финансово-бюджетная политика

Выполнение государством предусмотренных законодательством функций и задач требует соответствующих ресурсов. Мобилизация этих ресурсов и их распределение связано с возникновением финансовых отношений между государством, налогоплательщиками и бюджетополучателями.

Характер организации этих взаимоотношений определяется проводимой государством финансово-бюджетной политикой.

Таким образом *финансово-бюджетная политика* – это совокупность правовых норм, действий и мероприятий, проводимых органами государственной власти и местного самоуправления в области финансовых отношений для решения ими своих задач и функций.

Финансово-бюджетная политика предполагает определение цели и задач в области финансов, разработку механизмов мобилизации денежных средств, определение приоритетов в использовании бюджетных средств, управление финансами с помощью финансово-бюджетных инструментов регулирования экономических и социальных процессов.

Основными инструментами финансово-бюджетной политики в области кредитно-денежных отношений являются эмиссия денежной массы и учетная ставка Центрального банка РФ. К налоговым инструментам относятся виды и ставки взимаемых налогов, а также особенности налогового администрирования.

Характер финансирования социальной сферы, объемы и нормативы бесплатных или льготных для населения услуг, степень платности в социальной сфере также выступает одним из инструментов финансово-бюджетной политики.

Финансово-бюджетная политика государства ежегодно определяется в Бюджетном послании Президента Российской Федерации, которое обнародуется согласно Бюджетному Кодексу не позднее марта месяца года, предшествующего очередному финансовому году.

Послание определяет для Правительства РФ ориентиры при формировании и исполнении бюджета на предстоящий финансовый год.

Финансовый год (бюджетный период) в России совпадает с календарным годом.

На региональном уровне, в зависимости от существующего законодательства в каждом конкретном субъекте РФ, могут предусматриваться бюджетные послания руководителей субъектов, но вместо посланий могут быть только направления бюджетной политики, прилагаемые в качестве одного из документов к проекту бюджета.

Существенным моментом в финансово-бюджетной политике является определение органов и организаций, а также их функций в бюджетном процессе.

Перечень органов, наделенных бюджетными полномочиями, включает:

- органы законодательной (представительной) и исполнительной власти;
- финансовые и налоговые органы;
- органы денежно-кредитного регулирования;
- органы государственного финансового контроля;
- главные распорядители кредитов;
- государственные целевые внебюджетные фонды.

Остановимся на краткой характеристике основных бюджетных полномочий перечисленных структур.

Законодательные (представительные) органы – рассматривают и утверждают бюджеты, утверждают отчеты об их исполнении.

Исполнительные органы осуществляют сводное финансовое планирование, составляют проекты бюджетов, вносят их на рассмотрение законодательных органов, осуществляют исполнение бюджетов, готовят проекты отчетов об их исполнении.

Денежно-кредитное регулирование осуществляет Центральный банк России, который совместно с Правительством Российской Федерации осуществляет разработку и реализацию денежно-кредитной политики государства. Через структуры Центрального банка на местах осуществляется обслуживание денежных счетов федерального казначейства, счетов государственных внебюджетных фондов.

Главные распорядители бюджетных средств (министерства, государственные комитеты, федеральные службы и др.) – первые прямые получатели бюджетных средств, обладающие правом распределять средства между распорядителями и получателями. Главный распорядитель бюджетных средств готовит бюджетную роспись распределения денег по распорядителям и получателям бюджетных ассигнований.

Контрольно-счетные органы - представлены Счетной палатой РФ, аналогичными контрольными органами в субъектах РФ, образуются представительными органами для осуществления контроля за расходованием средств в соответствии с законом о бюджете.

Все перечисленные органы являются участниками бюджетного процесса.

Бюджетный процесс - совокупность действий представительных, исполнительных органов власти, бюджетных организаций по разработке и осуществлению финансово-бюджетной политики и управлению бюджетной системой.

Бюджетный процесс включает:

- сводное финансовое планирование;
- составление, рассмотрение, утверждение бюджета;
- исполнение бюджета;
- анализ и контроль за исполнением бюджета.

5.2. Финансовое планирование и бюджетное прогнозирование

Оборот валового внутреннего продукта осуществляется в материально-вещественной форме (продукция, товары, услуги) и в стоимостной форме.

Финансовые отношения возникают при создании, распределении, перераспределении и потреблении финансовых ресурсов. Управление этими процессами происходит с помощью финансового планирования.

Бюджетным кодексом РФ предусмотрено составление перспективного финансового плана. Данный план представляет собой финансовый документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной год для каждого уровня бюджетной системы и содержащий данные о прогнозных возможностях соответствующего бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов.

Перспективный финансовый план законодательно не утверждается и разрабатывается в целях информирования законодательных (представительных) органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы, комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов, отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года, из которых первый год – это год, на который составляется бюджет. Следующие два года – плановый период, на протяжении которого отслеживаются реальные результаты заявленной экономической политики.

Исходной базой для формирования плана является бюджет на текущий год. Перспективный план ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития России, субъекта РФ, муниципального образования, при этом плановый период сдвигается на один год вперед.

Перспективный план составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации.

Для определения объемов финансовых ресурсов, которыми располагает соответствующий уровень бюджетной системы, в целях определения основных показателей разрабатываемого проекта бюджета, составляется баланс финансовых ресурсов.

Баланс финансовых ресурсов представляет собой баланс всех доходов и расходов Российской Федерации, субъекта РФ, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории.

Баланс составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории. Структура финансового баланса представлена в таблице 6.

Структура сводного финансового баланса

Доходы	Расходы
1. Прибыль	1. Затраты на государственные инвестиции, включая погашение кредиторской задолженности
2. Налог на добавленную стоимость	2. Расходы на воспроизводство минерально-сырьевой базы
3. Налог на доходы физических лиц	3. Государственные дотации
4. Налоги на имущество	4. Расходы предприятий за счет прибыли, а также за счет амортизации
5. Единый социальный налог	5. Расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет бюджета, а также внебюджетных фондов
6. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	6. Расходы на науку за счет бюджета
7. Амортизационные отчисления	7. Расходы на оборону
8. Доходы от государственной (муниципальной) собственности	8. Расходы на правоохранительную деятельность
9. Налоги на внешнюю торговлю	9. Расходы на содержание государственной власти
10. Доходы от вышестоящих бюджетов (для субъектов РФ и муниципальных образований)	10. Расходы на внешнеэкономическую деятельность
Итого доходов	11. Расходы на образование резервных фондов
	В с е г о расходов

5.3. Организация планирования доходов

Работа по планированию доходов включает три важнейших направления:

- 1) Расчет прогнозируемых сумм мобилизации контингентов всех видов доходов.
- 2) Распределение регулирующих доходов по уровням бюджетной системы.
- 3) Определение взаимоотношений между бюджетами различных уровней в части предоставления дотаций субвенций, субсидий.

Планирование федерального бюджета осуществляется Министерством финансов совместно с Министерством по налогам и сборам (МНС). МНС

прогнозирует поступление налоговых доходов, кроме таможенных платежей. Планирование таможенных поступлений осуществляет Государственный таможенный комитет совместно с Министерством экономического развития. Расчет контингентов доходов осуществляется в следующей последовательности:

МНС доводит до Минфина обобщенные сведения о текущих поступлениях налогов и других доходов за отчетный период, т.е. за предшествующий год и первое полугодие текущего года.

Минфин получает от Минэкономразвития прогнозируемые на очередной год и среднесрочную перспективу макроэкономические показатели, определяющие расходы: объем валового внутреннего продукта, объем денежной массы, объем прибыли, размер фонда оплаты труда, индекс инфляции и дефляторы по отраслям народного хозяйства, объем розничного товарооборота, уровень цен на нефть. Центральный банк России представляет курсовое соотношение рубля к доллару США и к Евро.

На основании прогноза развития экономики Минфином совместно с МНС составляются прогнозы поступления по отдельным налогам. При этом учитываются объем налоговых льгот и изменения налоговых ставок, а также снижение от реструктуризации задолженности предприятий и списания недоимки при реструктуризации и недоимки, признанной безнадежной.

Составление реального прогноза и плана поступлений по доходам связано с рядом проблем, основными из них являются:

1. Недостаточность данных о налогооблагаемой базе.
2. Легальные схемы снижения налогов по ходу исполнения бюджетов.
3. Недостаточно проработанные нормативные акты, позволяющие снижать налоги.
4. Проблемы полноты статистической отчетности.
5. Налоговая культура.

Глава 6. Характеристика доходов бюджета

В соответствии с бюджетной классификацией доходы бюджета образуются из пяти групп. Первую группу представляют налоговые доходы, вторую группу – неналоговые доходы, третью – безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней, четвертую – доходы целевых бюджетных фондов и пятую – доходы от предпринимательской и другой приносящей доходы деятельности. Налоговые доходы составляют основу бюджета с их характеристики мы и начнем.

6.1. Сущность и функции налогов. Налоговые доходы

Налоги являются основным источником доходов любого государства и обязательным атрибутом любого государства.

Налог - обязательный, безвозмездно и безвозвратно взимаемый с физических и/или юридических лиц платеж в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях обеспечения деятельности государства и местного самоуправления.

Налоговые платежи имеют следующие признаки:

- взимание осуществляется на основании закона;
- принудительность и обязательность осуществления платежа;
- индивидуальность платежа;
- безвозмездность платежа для налогоплательщика.

Налоги как экономическая категория обладают двумя основными функциями: фискальной и регулирующей. Фискальная функция связана с тем, что налоги являются доходом, взимаемым государством.

Регулирующая функция налогов связана с их воздействием на различные стороны экономических и общественных отношений. Налоги оказывают влияние на платежеспособный спрос, стимулируют или угнетают инвестиционные процессы деловую активность в целом, могут оказывать влияние на внедрение новых типов технологий, например, природоохранных или ресурсосберегающих.

Для того, чтобы установить налог и иметь возможность его взимать необходимо определить:

- налогоплательщика - физическое или юридическое лицо;
- объект налогообложения – прибыль, доход, имущество;
- налоговую базу, выраженную в стоимостных (в рублях или иной валюте), физических (кв. м площади или куб. м, тоннах) или иной базы;
- налоговый период (месяц, квартал, год)
- налоговую ставку (в рублях за единицу, в % от объема и др.);
- порядок начисления налога;
- порядок и сроки уплаты.

Если отсутствует хотя бы один элемент, взимать налог не удастся.

Налоги подразделяются на прямые, взимаемые непосредственно с доходов или имущества и косвенные – взимаемые в виде надбавки к цене товара, с оборота от реализации товаров, услуг.

Остановимся на краткой характеристике отдельных налогов применительно к формированию представлений о роли налогов в бюджетном процессе, а также для понимания проблем формирования доходов бюджетов.

Налоговым кодексом определено, что в зависимости от установления налоги и сборы подразделяются на федеральные, региональные и местные.

Федеральными признаются налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом и обязательные к уплате на всей территории РФ. К федеральным налогам и сборам относятся:

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы на отдельные товары;
- 3) налог на прибыль (доход) организаций;
- 4) налог на доходы от капитала;
- 5) налог на доходы физических лиц;
- 6) единый социальный налог;
- 7) государственная пошлина;
- 8) таможенная пошлина и таможенные сборы;
- 9) налог на пользование недрами;
- 10) налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- 11) налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;
- 12) сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;
- 13) лесной налог;
- 14) водный налог;
- 15) экологический налог;
- 16) налоги на совокупный доход;
- 17) федеральные лицензионные сборы.

Из приведенного перечня видно, что одни налоги обязательны для всех плательщиков, например, налог на прибыль. Другие – только для плательщиков, связанных с определенными видами деятельности – добыча нефти или рыбы.

Перечень региональных налогов значительно короче и включает:

- 1) налог на имущество организаций;
- 2) налог на недвижимость;
- 3) транспортный налог;
- 4) налог с продаж;
- 5) налог на игорный бизнес;
- 6) региональные лицензионные сборы.

Необходимо иметь в виду, что налог на недвижимость пока не введен и с его введением будут отменены налоги на имущество физических и юридических лиц и налог на землю.

Перечень местных налогов еще короче и включает:

- 1) земельный налог;

- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) налог на рекламу;
- 4) налог на наследование и дарение;
- 5) местные лицензионные сборы.

Следует отметить, что после введения налога на недвижимость и отмены, как уже отмечалось налога на имущество физических лиц и землю, местные налоги будут представлены всего двумя, связанными с рекламой и наследованием, поскольку пока не ясно, что такое местные лицензионные сборы. Нет даже предположительных данных о них, поскольку на местном уровне не решаются вопросы лицензирования.

Для понимания роли налога в бюджетном процессе ограничимся рассмотрением основных налогов, описание которых проведем по основным параметрам в порядке возрастания кода классификации (более подробно и детально вопросы налогообложения рассматриваются в курсе «Налоговая система РФ»). К этим параметрам отнесем следующие: налогоплательщик, объект налогообложения, налоговый период, ставки, сроки уплаты.

Налог на прибыль(доход), прирост капитала (код 1010000), подразделяется на налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц и налог на игорный бизнес.

Налог на прибыль организаций (1010100) является важнейшим инструментом налоговой политики и относится к регулирующим.

Плательщики – юридические лица, а также обособленные подразделения, имеющие самостоятельный баланс.

Объект налогообложения – валовая прибыль предприятия.

Налоговый период – год.

Ставка – 24%, в 2003 год 6% - федеральный бюджет, 16% - региональные бюджеты; 2% - в местные бюджеты.

Сроки уплаты: авансовые платежи ежеквартально, с окончательным расчетом по результатам за год.

Налог на доходы физических лиц (1010200) является прямым федеральным налогом, зачисляемым в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

Плательщики налога – граждане, имеющие доходы.

Объект налогообложения – совокупный доход физического лица, полученный в течение года, как в денежной, так и натуральной форме.

Налоговый период – календарный год.

Ставка – 13%.

Сроки уплаты: наемные работники уплачивают налог одновременно с получением заработной платы путем перечисления соответствующих сумм работодателем. Уплата налога предпринимателями регламентируется с учетом особенностей предпринимательской деятельности.

Единый социальный налог (1010510)

Плательщики – лица, производящие выплаты физическим лицам, а также индивидуальные предприниматели и адвокаты.

Объект налогообложения – выплаты и иные вознаграждения, начисляемые налогоплательщиком в пользу физических лиц по трудовым и гражданско-правовым договорам.

Налоговый период – месяц по основным категориям.

Ставка – основная 35,6% от фонда оплаты труда, существуют особенности для определенных категорий плательщиков и в зависимости от размера заработной платы (регрессивная шкала).

Сроки уплаты – ежемесячно по основной категории плательщиков.

Налог на добавленную стоимость (1020100) – косвенный налог.

Налогоплательщики – организации и индивидуальные предприниматели.

Объект налогообложения – реализация товаров работ услуг.

Налоговый период – календарный месяц.

Ставка – основная - 20%, по отдельным товарам – 10%.

Сроки уплаты – по итогам каждого периода.

Акцизы (1020200) – вид косвенных налогов на товары, включаемых в цену или тариф. Основную группу подакцизных товаров составляют алкогольная продукция, табачные изделия, нефть и нефтепродукты, природный газ, ювелирные изделия, легковые автомобили

Плательщики – предприятия и организации, производящие и реализующие подакцизные товары.

Объект налогообложения – реализация производителями подакцизных товаров.

Налоговый период устанавливается как один календарный месяц.

Ставки акциза, дифференцированы по каждому виду товара. Приведем для примера лишь отдельные (в ред. Федерального закона от 7.07.2003 № 117-ФЗ, вводятся в действие с 1.01.2004 г). Этиловый спирт – 18 руб. за 1 литр безводного спирта, вина шампанские - 10 руб. 50 коп. за 1 литр, сигареты с фильтром – 60 рублей за 1000 штук, автомобили легковые с мощностью двигателя более 90 л.с. – 14 руб. за 1 л.с., бензин автомобильный с октановым числом свыше «80» - 3360 рублей за 1 тонну.

Сроки уплаты - не позднее последнего числа месяца, следующего за отчетным.

Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (1030100)

Плательщики – организации перешедшие на данную систему согласно заявления, если доход от реализации товаров, продукции, услуг не превышает по итогам 9 месяцев 11 млн. рублей. Не вправе переходить на данную систему, организации, имеющие филиалы, а также банки, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, инвестиционные фонды, участники рынка ценных бумаг, ломбарды, нотариусы и некоторые другие.

Объект налогообложения: доходы или доходы минус расходы. Выбор осуществляет налогоплательщик.

Ставка по схеме доходы минус расходы составляет 15%, по доходам – 6%.
Налоговый период – год.

Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности (1030200)

Данный налог вводится для следующих видов деятельности:

- оказание бытовых и ветеринарных услуг;
- оказание услуг по ремонту и обслуживанию автотранспорта;
- розничная торговля при площади торгового зала не более 70 кв. м;
- общественное питание при площади зала не более 70 кв. м;
- оказание услуг по перевозке пассажиров индивидуальными предпринимателями и предприятиями при численности транспортных средств не более 20;

Плательщики налога – предприниматели, занимающиеся перечисленными видами деятельности.

Объект налогообложения – вмененный доход на основании базовой доходности. Примеры базовой доходности показаны в таблице 7.

Таблица 7

Показатели базовой доходности

Вид услуг	Физические показатели	Базовая доходность руб.в мес.
Бытовые услуги	кол-во работающих	5000
Розничная торговля	торговое место	6000
Услуги по перевозке пассажиров	единица транспорта	4000

Базовая доходность корректируется с учетом кадастровой стоимости земельного участка и вводимыми субъектами корректирующими территориальными коэффициентами от 0,1 до 1,0.

Ставка - 15% от вмененного дохода.

Налог на имущество (1040000)

Налог на имущество подразделяется на налог на имущество предприятий (1040200) и налог на имущество физических лиц (1040100).

Плательщики налога на имущество предприятий – юридические лица, хозяйствующие субъекты.

Объект налогообложения – основные средства, нематериальные активы, производственные запасы, незавершенное строительство, готовая продукция.

Ставка предельная 2%, от балансовой стоимости имущества, конкретные ставки устанавливаются законами субъектов РФ.

Налог уплачивается ежеквартально, с окончательным расчетом по итогам года.

Плательщиком налога на имущество физических лиц, являются граждане, владельцы имущества.

Объект налогообложения: строения, помещения и сооружения, находящиеся в собственности граждан.

Ставка налога 0,1% от инвентаризационной (БТИ) стоимости имущества до 300 тыс. рублей. Далее по прогрессивной шкале. Планируется переход на рыночные оценки стоимости имущества.

Уплачивается ежегодно до 17 июля последующего года.

Платежи за пользование природными ресурсами (1050000) рассмотрим на примере земельного налога.

Плательщиками налога являются юридические и физические лица, имеющие в собственности или пользовании земельные участки.

Объект налогообложения площадь земельного участка.

Налоговый период – год.

Ставки устанавливаются органами местного самоуправления на основе федеральных базовых показателей дифференцированно по видам земель (городские, сельские) и в зависимости от месторасположения на территории города.

Уплачивается равными долями до 15 сентября и до 15 ноября текущего года.

Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономическую деятельность(1060000) включают ввозные и вывозные таможенные пошлины.

Плательщики – субъекты внешнеэкономической деятельности.

Объект налогообложения – товары, транспортируемые через государственную границу.

Ставки устанавливаются в соответствии с Таможенным тарифом, утвержденным постановлением Правительства РФ 30.11.2001 г. № 830. Пример ставок ввозных таможенных пошлин приведен в таблице 8.

Таможенные платежи уплачиваются до принятия или одновременно с принятием таможенной декларации.

При перемещении через таможенную границу Российской Федерации товаров не для коммерческих целей таможенные платежи уплачиваются одновременно с принятием таможенной декларации.

Если таможенная декларация не была подана в установленный срок, то сроки уплаты таможенных платежей исчисляются со дня истечения срока подачи таможенной декларации.

Таможенные платежи уплачиваются таможенному органу Российской Федерации, а в отношении товаров, пересылаемых в международных почтовых отправлениях, - государственному предприятию связи, которое перечисляет указанные платежи на счета таможенных органов Российской Федерации, в порядке определяемом Государственным таможенным комитетом и Министерством финансов Российской Федерации.

Примеры ставок ввозных таможенных пошлин

Код ТН ВЭ	Наименование позиции	Ставка ввозной таможенной пошлины (в % от таможенной стоимости либо евро)
2101 11 111	экстракты и концентраты кофе твердые	
2101 11 111 1	кофе растворимый порошкообразный: в первичных упаковках нетто-массой не более 3 кг	10%, но не менее 0,5 евро за 1кг
2101 12 920	готовые продукты на основе экстрактов, эссенций или концентратов кофе:	
2101 12 920 1	в первичных упаковках нетто-массой не более 3 кг	15%

6.2. Неналоговые доходы

В соответствии с Бюджетным кодексом к неналоговым доходам бюджетов относятся:

- доходы от использования имущества находящегося в государственной или муниципальной собственности доходы, получаемые от реализации имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых органами государственной власти, а также бюджетными учреждениями, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов РФ или муниципальной собственности;
- доходов в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы.

Доходы от использования имущества находящегося в государственной или муниципальной собственности имущества могут поступать в виде арендной платы при сдаче имущества в аренду.

В государственной собственности находится значительная часть пакетов акций негосударственных предприятий. Доход в этом случае может поступать в виде части прибыли (дивидендов), распределяемой по итогам года.

В соответствии с Гражданским кодексом и Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» собственник имущества имеет право на часть прибыли от деятельности государственных и муниципальных предприятий.

Доходы в виде финансовой помощи из бюджетов других уровней устанавливаются по каждому субъекту РФ и каждому муниципальному образованию ежегодно в законе (нормативном акте) о бюджете на очередной год.

Объемы неналоговых доходов, за исключением финансовой помощи, составляют 3-5% в объеме доходов бюджетов и зависят от объема сдаваемой в аренду собственности, от объема собственности планируемой к продаже, от развития государственного или муниципального сектора экономики.

Резервы пополнения неналоговых доходов связаны в основном с повышением эффективности использования собственности через эффективное регулирование ставок арендной платы, стимулирование наращивания прибыльности муниципальных предприятий. Продажа неэффективной муниципальной собственности инвесторам будет способствовать снижению затрат на содержание объектов. Прежде всего, учреждений, финансируемых за счет бюджетов.

Глава 7. Основы планирования бюджетных расходов

7.1. Система бюджетных расходов

Бюджетный кодекс РФ в целях обеспечения единства подходов на различных уровнях бюджетной системы определяет, что формирование расходов бюджетов всех уровней осуществляется на основании единой методологии, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, нормативов финансовых затрат на оказание государственных услуг. Данные нормы и нормативы устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Следует отметить, что перечисленные нормы и нормативы в виде целостного пакета актов еще не сформированы, также пока не принят федеральный закон о минимальных государственных социальных стандартах, что накладывает определенные проблемы с формированием региональных и местных бюджетов.

Формирование расходов осуществляется в соответствии с заявленными Президентом РФ и Правительством РФ приоритетами, содержащимися в Бюджетном послании и основных направлениях финансово-бюджетной политики.

Основой для определения объема расходов бюджета соответствующего уровня является прогнозируемый объем мобилизации доходов в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования.

Как уже отмечалось выше, бюджет является, прежде всего, инструментом для финансового обеспечения задач и функций, решаемых государством и местным самоуправлением. К числу основных функций относятся: национальная оборона, правоохранительная деятельность, поддержание отраслей материального производства, обеспечение функционирования и развития учреждений и организаций здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты, обеспечение проведение фундаментальных научных исследований, охрана окружающей природной среды, содержание государственных и муниципальных органов управления, обеспечивающих реализацию функций, международная деятельность, оказание финансовой помощи бюджетам других уровней.

Расходы в зависимости от их экономического содержания, в соответствии с бюджетной классификацией, подразделяются на текущие и капитальные.

Текущие расходы – часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отраслям экономики в виде дотаций субвенций, субсидий.

Капитальные расходы – расходы, связанные с осуществлением инвестиций в действующие или вновь создаваемые предприятия, организации, учреждения. Эти средства направляются на строительство, реконструкцию, приобретение оборудования. Капитальные расходы приводят к увеличению или созданию нового имущества.

В составе капитальных расходов должен формироваться бюджет развития. На федеральном уровне создание и использование средств бюджета развития предполагает принятие соответствующего закона. В 2003 г. капитальные расходы федерального бюджета осуществляются в рамках федеральной инвестиционной программы.

На уровне субъектов, как правило, формируются региональные инвестиционные программы или планы капитального строительства.

Предоставление средств из бюджетов осуществляется в следующих формах:

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
- средств на оплату товаров, работ, услуг, приобретаемых в соответствии с государственным или муниципальным заказом;
- трансфертов населению в виде установленных законодательством выплат;
- ассигнований на осуществление государственных полномочий, передаваемых на другие уровни управления;
- бюджетных кредитов юридическим лицам;
- субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- инвестиций в уставные капиталы юридических лиц;
- бюджетных ссуд, дотаций, субвенций бюджетам других уровней;
- кредитов иностранным государствам; средств на обслуживание и погашение долговых обязательств, включая государственные или муниципальные гарантии.

В соответствии с ведомственной классификацией средства распределяются между главными распорядителями кредитов, которые в свою очередь направляют их распорядителям кредитов и бюджетополучателям.

В рамках изложенной системы расходов государство обеспечивает реализацию соответствующей социально-экономической политики. Обеспечение приоритетов этой политики обеспечивается соответствующим распределением средств.

7.2. Методы планирования бюджетных расходов

При планировании бюджетных расходов используются два основных метода: нормативный и программно-целевой.

Нормативный метод используется при планировании расходов на бюджетные мероприятия. Нормативы устанавливаются законом или подзаконными актами и являются основой для составления смет бюджетных учреждений.

Нормативы могут быть в виде денежного выражения натуральных показателей, удовлетворяющих социальные потребности. Например, норматив на питание одного ребенка в учреждении дошкольного образования в день.

Другим видом нормативов являются нормы индивидуальных выплат. В качестве примера может служить тарифные ставки оплаты труда работников бюджетной сферы согласно Единой тарифной сетки: 14 разряд ЕТС – 1510 рублей в месяц (по состоянию на 1.09.2003).

Третьей группой нормативов являются нормы расходов и потребления соответствующих услуг в виде физических показателей. Лимиты потребления энергии, лимиты потребления воды и др.

На основании натуральных показателей и финансовых нормативов составляются бюджетные сметы расходов.

Сметы могут быть индивидуальными – для отдельных учреждений, общие – для групп однородных учреждений. Сводные сметы составляются по распорядителям кредитов. Сметы по централизованным мероприятиям составляются по однородным расходам для группы учреждений. Например, смета расходов на приобретение компьютерной техники для сельских школ России.

Смета должна отражать:

- реквизиты организации;
- свод расходов (фонд заработной платы, ЕСН, материальные затраты, оплату услуг, расходы на приобретение оборудования);
- свод доходов – объем финансирования из бюджета и средства получаемые бюджетной организацией за счет оказания платных услуг;
- производственные показатели учреждения – численность, площади;
- расчеты, обосновывающие заявленные расходы.

Для преодоления разнородности применяемых нормативов Бюджетный кодекс предусматривает установление минимальных государственных социальных стандартов и финансовых норм и нормативов в целом по Российской Федерации, а также по отдельным субъектам.

Целостного акта по стандартам пока не принято, но по отдельным отраслям они существуют. Например, федеральный стандарт уровня затрат на содержание жилья и коммунальные услуги в жилищном фонде на 1 кв. м. Этот показатель в зависимости от регионов колеблется в пределах 18-30 руб./кв. м общей площади жилья.

На уровне субъектов РФ органы государственной власти могут устанавливать, в соответствии с федеральными нормативами, региональные нормы и нормативы, которые используются как для расчетов расходов региональных бюджетов, так и для определения контрольных показателей бюджетов муниципальных образований в целях определения объемов финансовой помощи муниципальным бюджетам.

Программно-целевой метод бюджетного планирования заключается в системном планировании выделения бюджетных средств на реализацию утвержденных законом или нормативным актом целевых программ.

Целевая программа – комплексный документ, целью которого является решение приоритетной на данный период задачи. В зависимости от сложности задач, финансовых и организационно-технических возможностей программы принимаются на срок от 2 до 5-8 лет. Как правило, на 3-5 лет.

Программно-целевой метод планирования расходов способствует соблюдению единого подхода к рациональному использованию средств как для решения наиболее острых проблем государства, региона, муниципального образования, так и является инструментом выравнивания экономического развития отдельных территорий.

Целевые программы подразделяются на: программы развития отраслей, например, Федеральная целевая программа модернизации транспортной системы России 2002-2012 г.; программы развития регионов, например федеральные программы «Юг России», «Развитие Курил и Сахалина»; программы решения социальных задач – федеральная программа «Старшее поколение».

Программы могут включать самостоятельные подпрограммы, направленные на решение более локальных задач. В качестве примера сошлемся на федеральную программу «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера», которая включает самостоятельные подпрограммы «Борьба с туберкулезом», «Неотложные меры по предупреждению распространения наркотиков и заболеваниями, вызываемых ВИЧ».

Целевые программы как документ содержат набор разделов, включая цели и задачи, ожидаемые от реализации результаты, заказчика программы, исполнителей, мероприятия и меры по годам реализации и объемы финансирования в целом и по годам.

Конкретные объемы финансирования на каждый год по каждой программе устанавливаются соответствующим законом о бюджете.

Следует отметить, что суммы, определенные в программе далеко не всегда совпадают с теми, что закладываются в законе о бюджете на определенный год.

В основе финансирования программ лежит сметный подход, который определяет в рамках функциональной классификации расходы на конкретную программу. Рассмотрим распределение средств на примере фрагмента федеральной программы «Молодежь России на 2001-2005 годы»:

Расходы	ЦСР	Рз	Пр	ВР	Мин	сумма тыс.руб.
Подпрограмма физического воспитания и оздоровления детей и подростков	641	21	03	736		44800
Государственный комитет РФ по физической культуре	641	21	03	736	164	44800

Применение того или иного из рассмотренных методов планирования бюджетных расходов определяется спецификой задач, стоящих перед соответствующим уровнем управления. Для планирования текущих расходов используется нормативный метод, а для решения возникающих проблем, проблем, разрешение которых возможно в определенный отрезок времени, предпочтительным является программно-целевой метод.

Глава 8. Расходы бюджета на государственное управление и местное самоуправление, национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства

8.1. Расходы на государственное управление и местное самоуправление

Расходы по данному разделу связаны с финансированием федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Органы государственной власти на федеральном уровне включают законодательный орган – Федеральное Собрание РФ, состоящий из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации, главу государства – Президента Российской Федерации и исполнительный орган – Правительства Российской Федерации.

На уровне субъектов Российской Федерации государственная власть представлена законодательными органами и исполнительными органами – администрациями или правительствами.

На муниципальном уровне местное самоуправление включает выборный представительный орган (собрания, думы) и исполнительный орган – администрацию. Также на местном уровне может быть предусмотрена должность главы местного самоуправления – выборного должностного лица.

Расходы на содержание государственной власти планируются исходя из выполняемых функций и существующей структуры органов.

Общий объем расходов федерального бюджета на 2003 год по данному разделу (код 0100) составляет 66,5 млрд. рублей или 3,1% от всех расходов федерального бюджета. Распределение по подразделам осуществляется в следующих соотношениях (млрд. руб.):

Функционирование главы государства – Президента РФ	-	4,1
Функционирование Федерального Собрания	-	3,3
Функционирование Правительства	-	15,1
Деятельность финансовых и налоговых органов		42,2
Прочие расходы		1,8

На примере финансовых и налоговых органов рассмотрим распределение средств по целевым статьям и видам расходов:

Содержание центрального аппарата	1,0
денежное содержание аппарата	0,465
содержание аппарата	0,539
Содержание территориальных органов	28

Денежное содержание	20
Содержание аппарата	8
Содержание территориальных органов федерального казначейства	7,6
Денежное содержание	5,0
Содержание аппарата	2,6
Содержание контрольно-ревизионной службы Минфина	1,2

Приведенные данные показывают что большую часть в расходах на государственное управление составляет денежное содержание или оплата труда.

Оплата труда государственных служащих планируется на основании штатной численности и денежного содержания. Размер денежного содержания по отдельным должностям устанавливается Указом Президента Российской Федерации на основании Федерального закона «Об основах государственной службы в РФ». Денежное содержание конкретного государственного служащего зависит от занимаемой должности, наличия классного чина, стажа работа и специфики выполняемой работы. При планировании расходов учитывается выплаты единого социального налога.

Планирование других расходов на содержание органов государственной власти осуществляется по разделам экономической классификации расходов по текущим и капитальным расходам, аналогично расходам учреждений.

Расходы на последующий финансовый год планируются с учетом затрат предыдущего периода и изменений в ценообразовании на товары и услуги и с учетом проводимых сокращений расходов в рамках программы экономии средств федерального бюджета.

Расходы на содержание государственного управления на примере субъекта РФ с численность населения около 800 тыс. человек составляют порядка 173 млн. руб., что составляет 3,7 процента от общих расходов.

8.2. Расходы на национальную оборону

Общую основу планирования расходов на национальную оборону составляет военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации.

Военная доктрина определяет основные параметры структуры и численности Вооруженных Сил, оснащение их военной техникой, направления разработки новых видов вооружений, особенности комплектования армии. Расходы на оборону предусмотрены только в федеральном бюджете.

При формировании расходов на оборону имеется ряд особенностей бюджетного процесса, связанных с определенной закрытостью сведений (целый ряд приложений в федеральном бюджете обозначены грифом «секретно»), очень широкой номенклатурой используемых ресурсов и материалов, а также особенностями нормативов расходов средств.

Общий объем расходов по разделу 0400 «Национальная оборона» составляет по бюджету 2003 г. 344,5 млрд. рублей. По основным подразделам расходы распределены следующим образом (млрд. руб.):

0401 Строительство и содержание Вооруженных сил Российской Федерации	325,6
0402 Военная программа Министерства РФ по атомной энергии	13,0
0403 Обеспечение мобилизационной подготовки и вневойсковой подготовки	4,2
0404 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности	1,4
0407 Обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны	0,35

Кроме того, на проведение военной реформа в бюджете предусмотрен специальный раздел 2500 «Военная реформа», расходы по которому определены в сумме 15,8 млрд.руб. Из этой суммы основная часть – 11,0 млрд. рублей планируется направить для строительства жилья, 720,8 млн. рублей – на денежное довольствие военнослужащих в рамках перехода на контрактные условия прохождения службы, 376 млн. рублей - на предоставление льгот, расходы по созданию системы комплектования войск военнослужащими, проходящими службу по контракту – 1,2 млн. рублей. Остальные расходы планируются на содержание и приобретение техники, содержание жилого фонда и др.

8.3. Расходы на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства.

Обеспечение безопасности государства – это система мер по обеспечении защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз.

Координацию деятельности по обеспечению безопасности осуществляет Совет Безопасности Российской Федерации, который возглавляет Президент Российской Федерации.

Система органов по обеспечению правоохранительной деятельности и безопасности государства включает органы внутренних дел, внутренние войска, органы безопасности, пограничную службу, таможенный комитет, органы юстиции, органы прокуратуры.

В федеральном бюджете на 2003 год по разделу 0500 «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства» предусмотрено 244,8 млрд. рублей. По подразделам средства распределены в следующих соотношениях:

0501 Органы внутренних дел	69,3
0502 Внутренние войска	18,5
0503 Уголовно-исполнительная система	45,7
0504 Органы налоговой полиции	7,1

0505 Органы государственной безопасности	48,0
0506 Органы пограничной службы	20,9
0507 Таможенные органы	12,4
0508 Органы прокуратуры	11,8
0510 Органы юстиции	7,0
0511 Государственная фельдъегерская служба	0,6

Следует отметить, что согласно указам Президента РФ в 2003 г. органы налоговой полиции упразднены, их функции переданы другим «силовым» структурам, органы пограничной службы переданы в ведение ФСБ. По завершению реорганизации федеральных органов исполнительной власти будут внесены и соответствующие поправки в закон «Федеральном бюджете на 2003 г».

Планирование расходов «силовых» ведомств включает планирование денежного содержания, вещевого довольствия, расходов по содержанию учреждений, зданий и сооружений, обеспечения вооружением и специальной техникой, транспортом и связью.

Денежное довольствие планируется в соответствии со штатной численностью и денежного содержания по должности, званию и соответствующих доплат. Размеры денежного довольствия военнослужащих, работников правоохранительных органов определены указами Президента РФ. В связи с принятием новой редакции федерального закона о государственной службе военнослужащие и работники правоохранительных органов по этому закону также относятся к государственным служащим, с соответствующей унификацией денежного содержания.

Планирование расходов по другим статьям осуществляется на основании специальных нормативов, установленных в ведомствах и тех цен и тарифов, которые действуют на соответствующих территориях на продукцию, товары и услуги.

8.4. Расходы на судебную систему

Органы государственной власти в соответствии с Конституцией РФ являются самостоятельной частью государственной власти. Система судебной власти в России представлена Конституционным Судом, Верховным судом и судами общей юрисдикции, Высшим Арбитражным Судом и арбитражными судами субъектов РФ.

Общий объем расходов на судебную власть в федеральном бюджете на 2003 год определен в сумме 25,5 млрд. рублей.

Распределение средств на содержание Конституционного Суда и Верховного Суда на 2003 год по основным подразделам запланировано в следующих размерах (млрд. руб.):

Конституционный Суд РФ	228,4
денежное содержание судей	11,6
денежное содержание аппарата	74,7

расходы на содержание аппарата	44,0
содержание подведомственных структур	95,6

Финансирование Верховного Суда осуществляется непосредственно на центральный аппарат суда и через судебный департамент. Судебный департамент был специально создан для финансирования судов общей юрисдикции в целях обеспечения независимости судов.

На финансирование центрального аппарата запланированы следующие средства (млн. руб.)

Верховный Суд	746
обеспечение деятельности	440
госкапвложения	112
переподготовка кадров	130

Расходы на содержание судов общей юрисдикции других уровней, осуществляемые через судебный департамент на 2003 год по подразделам предусмотрены в следующих размерах (млрд. руб.):

Всего на содержание судов общей юрисдикции	22,8
содержание судов в субъектах	3,7
содержание судов в городах и районах	14,2
содержание мировых судов	1,4
содержание военных судов	1,4
госкапвложения	1,1

Содержание Высшего Арбитражного суда и арбитражных судов субъектов РФ по основным подразделам предусмотрено в следующих размерах (млрд. руб.):

Всего на Высший Арбитражный суд	3,5
содержание центрального аппарата	0,2
содержание федеральных арбитражных судов	0,4
содержание арбитражных судов в субъектах	2,3
госкапвложения	0,45

Расходы на содержание судов включают денежное содержание судей и аппарата, содержание зданий, расходы на приобретение предметов снабжения, расходных материалов, коммунальные, транспортные и другие услуги в соответствии с бюджетной росписью по нормативам, тарифам и лимитам.

Глава 9. Расходы бюджета в области поддержки экономики

9.1. Задачи и формы бюджетной поддержки развития экономики

Бюджетные ассигнования в условиях рыночной экономики призваны обеспечить решение крупных и важных государственных задач, к основным из которых следует отнести следующие:

1. Финансирование приоритетных направлений, связанных с развитием высоких технологий и производством конкурентно способной продукции в области авиастроения, энергомашиностроения, включая атомную промышленность.
2. Поддержка научно-технического уровня военно-промышленного комплекса и совершенствования технологий двойного назначения.
3. Поддержка реализации высокоэффективных инвестиционных проектов.
4. Концентрация инвестиционных ресурсов на объектах с высокой степенью готовности в сфере незавершенного строительства.
5. Оказание поддержки агропромышленному комплексу для обеспечения преодоления спада и создание рыночных механизмов в сельском хозяйстве.
6. Создание условий для развития производственной и социально-бытовой инфраструктуры.

Для решения этих задач органы государственной власти имеют возможность использовать различные формы поддержки. Прежде всего, это прямое финансирование государственной собственности – инвестиции в государственные унитарные и казенные предприятия. Такая форма поддержки не требует принятия дополнительных мер, связанных с оформлением прав собственности, поскольку деньги вкладываются в государственный сектор.

Долевое участие в финансировании инвестиционных проектов негосударственного сектора предполагает обязательное оформление доли государственной собственности во вновь создаваемом или модернизируемом предприятии.

Инвестиционные кредиты из бюджета на финансирование инвестиционных проектов выделяются, как и банковские кредиты, на возвратной и возмездной основе. Привлекательность таких кредитов связана с более низкими ставками, поскольку государство имеет возможность получать в последующем налоговые платежи и компенсировать потери из-за низких ставок.

Применение отдельных форм поддержки или их сочетание позволяет государству оказывать существенную поддержку экономики страны или отдельных отраслей.

Следует иметь в виду, что в условиях рыночной экономики государство использует преимущественно экономические рычаги. Возможности административного влияния невелики. Вместе с тем, в отдельных наукоемких отраслях только государство имеет возможность оказывать

поддержку производств, отдача от которых имеет достаточно отдаленный период.

При характеристике расходов на поддержку отдельных отраслей экономики в последующих разделах настоящей главы будем также придерживаться разделов функциональной классификации расходов бюджетной классификации.

9.2. Расходы на развитие промышленности, энергетики, строительства.

В условиях рыночной экономики сфера материального производства призвана быть самодостаточной. Это в первую очередь относится к промышленности и энергетике.

Что касается строительства, то данная отрасль требует капитальных затрат, результаты от которых будут проявляться после введения объекта в строй. Причем результаты могут быть разными. Если строится предприятие, то в последующем оно поступлением налогов компенсирует вложенные средства, а если учреждение, то его последующее содержание потребует выделения средств и в дальнейшем.

Общий объем финансирования данного раздела в федеральном бюджете постоянно сокращается. Если в 1995 г. его доля в общем объеме расходов составляла 12,6%, то в 1998 – 5,5%, в 2003 – 2,7%.

Всего по разделу в федеральном бюджете на 2003 год предусмотрено 63,4 млрд. руб., которые распределены в следующих соотношениях (млрд.руб.):

- топливно-энергетический комплекс	7,1
- строительство и архитектура	48,5
- воспроизводство минерально-сырьевой базы	7,0
- конверсия и другие отрасли	0,8

В области энергетики средства распределены следующим образом: 6,6 млрд. руб. направляется на государственную поддержку угольной промышленности, 0,5 млрд. руб. – на обслуживание долга.

В области строительства ассигнования распределяются в следующих соотношениях: 6,6 млрд. руб. выделяется в виде капитальных вложений на безвозвратной основе; 15 млрд. руб. выделяются как капвложения по отдельным министерствам и ведомствам, осуществляющим капитальное строительство. Около 20 млрд. руб. направляется на финансирование федеральных целевых программ, например, 7,5 млрд. руб. по программе «Жилище», 2,8 млрд. руб. – на развитие транспорта, 1,6 млрд. руб. – по программе «Электронная Россия».

По бюджету субъекта РФ, принятого в качестве модели, расходы по разделу составляют 190 млн. руб., т.е. около 5% от всех расходов. Из этой суммы 121 млн. руб. направляется на капитальное строительство областных и муниципальных объектов, 56,8 млн. рублей направляется на поддержку отраслей промышленности в виде целевых субвенций и субсидий. На

развитие и поддержку топливно-энергетического комплекса – 11,9 млн. рублей.

9.3. Расходы на развитие сельского хозяйства

В сельском хозяйстве сложилась многоукладная экономика. Доля государственного сектора составляет около 10%. Остальное сельхозпроизводство представлено предприятиями различных организационно-правовых форм: акционерными обществами, сельхозкооперативами, фермерскими хозяйствами и другими.

В последнее время расширяется создание дочерних сельхозпредприятий крупными промышленными предприятиями и добывающими компаниями.

В соответствии с законодательством и в рамках развития бюджетного федерализма финансирование сельского хозяйства предусматривается из федерального и региональных бюджетов.

Бюджетная поддержка агропромышленного комплекса осуществляется по следующим направлениям:

- 1) Поддержка развития фермерства и поддержка развития рыночной инфраструктуры;
- 2) Поддержка социальной инфраструктуры села - объектов здравоохранения, образования, а также строительство дорог;
- 3) Мелиоративные мероприятия;
- 4) Поддержание плодородия почв;
- 5) Финансирование учреждений и работ по развитию племенного животноводства и элитного семеноводства;
- 6) Участие в финансировании развития объектов переработки сельхозпродукции и реализации программы по развитию индустрии детского питания;
- 7) Финансирование работ по земельной реформе, включая создание земельного кадастра;
- 8) Содержание ветеринарных и санитарных служб сельского хозяйства, служб по борьбе с болезнями растений;
- 9) Финансирование противоэпизоотических (эпидемий среди животных) мероприятий и мероприятий по защите растений от вредителей и болезней;
- 10) Поддержка сельхозмашиностроения;
- 11) Создание условий развития лизинга сельхозтехники;
- 12) Дотирование производства сельскохозяйственной продукции;
- 13) Регулирование цен на сельхозпродукцию посредством государственных закупок.

Государство наряду с мерами прямого бюджетного финансирования оказывает также поддержку через списание части задолженности по

средствам, полученных в виде товарного кредита, реструктуризации задолженности сельхозпредприятий по платежам в бюджеты, предоставление льготных тарифов на электроэнергию, природный газ.

Поддержка осуществляется также посредством выделения товарных кредитов для закупки ГСМ для посевной и уборочной компаний.

Распределение средств по разделам классификации федерального бюджета в 2003 году запланировано в следующих размерах. Всего на «Сельское хозяйство и рыболовство» предусмотрено 31 млрд. руб., в том числе на сельхозпроизводство 24 млрд. рублей, из них:

- содержание подведомственных структур (госплемхозяйств, ветслужб, станций по борьбе с болезнями животных и др.)	8,9
- поддержка животноводства	1,2
- поддержка растениеводства	1,3
- интервенции по зерну	1,0
- программы по повышению плодородия почв	4,5
по развитию села	1,5
по развитию лизинга	1,5
- мероприятия в области земельных ресурсов	1.8.

По бюджету субъекта РФ по разделу «Сельское хозяйство и рыболовство» предусмотрено 113 млн. руб. Из них на поддержку животноводства – 71 млн. рублей, на поддержку растениеводства – 3 млн. руб., приобретение техники и племенного скота – 5,8 млн. руб., улучшение плодородия земель – 7,0 млн. руб., заготовка и переработка сельхозпродукции – 7,8 млн. руб., мероприятия в области земельных ресурсов – 17,7 млн. рублей.

9.4 Расходы на развитие транспорта, дорожного хозяйства, связи

Всего по разделу в федеральном бюджете предусмотрено 6,1 млрд. руб. в том числе:

- на развитие воздушного транспорта	2,2
- водного транспорта	2,2
- железнодорожного	0,3
- автомобильного	0,1
- на развитие связи	1.27

Расходы бюджета субъекта РФ по разделу определены в сумме 52 млн. руб., в т.ч. целевые субсидии на поддержание пассажирского автотранспорта – 36 млн. руб., поддержка железнодорожного транспорта – 13,4 млн. руб.,

Дорожное хозяйство в бюджетах представлено отдельным разделом и связано с финансированием, эксплуатацией, строительством и ремонтом дорог общего пользования за пределами населенных пунктов.

В федеральном бюджете предусмотрено 79,1 млрд. руб., в том числе: дорожное хозяйство – 40 млн. руб., субвенции и субсидии регионам – 39 млн. рублей.

В бюджете субъекта РФ предусмотрен целевой бюджетный фонд

«Территориальный дорожный фонд», расходы которого определены в сумме 51 млн. рублей, Средства будут направлены на финансирование расходов по эксплуатации и ремонту дорог общего пользования.

9.5. Расходы на охрану окружающей среды.

Расходы на финансирование мероприятий по улучшению окружающей среды осуществляются по следующим направлениям:

- 1) Финансирование расходов организаций, обеспечивающих меры государственного контроля.
- 2) Финансирование федеральных целевых программ, например, «Чистая вода», «Атмосферный воздух».
- 3) Организация содержания заповедников и национальных парков.
- 4) Мероприятия по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений.
- 5) Изучение изменений климата и прогнозирования погодных условий.
- 6) Мероприятия по борьбе с лесными пожарами.

Распределение средств по федеральному бюджету в 2003 году осуществлено в следующих соотношениях.

Всего предусмотрено 10,8 млрд. руб., в том числе на:

- охрану водных ресурсов	1,0
- лесных ресурсов	6,3
- окружающей среды	0,9
- гидрометеорологию	1,8
- картографию и геодезию	0,66

В бюджете субъекта РФ по разделу предусмотрено 28,3 млн. руб., в т.ч.

- на мероприятия в области водных ресурсов	7,1
- лесных ресурсов	14,0
- на охрану окружающей среды	5,9

Как свидетельствуют приведенные данные структура расходов по федеральному бюджету и бюджету субъекта РФ очень близки, отличия лишь в суммах.

9.6. Расходы на фундаментальные исследования и исследования космического пространства.

Финансирование фундаментальных научных исследований осуществляется главным образом через научные организации Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования.

Приоритетными направлениями признаны отрасли, связанные с развитием наукоемких технологий в области создания новых источников энергии, разработкой новых поколений компьютерной техники и информационных технологий, средств связи, разработки эффективных методов лечения, создания новых технологий обучения.

Всего в федеральном бюджете предусмотрено 40,2 млрд. рублей, которые распределяются практически поровну – 20,4 млрд. рублей на разработку перспективных технологий и 19,6 млрд. руб. на фундаментальные исследования.

Средства между академиями распределены в следующих соотношениях: для Российской академии наук финансирование определено в размере 9,5 млрд. руб. Кроме того, территориальные отделения РАН имеют в федеральном бюджете самостоятельное финансирование в рамках ведомственной классификации: Сибирское, Уральское и Дальневосточное отделения РАН имеют объемы финансирования соответственно 3,4 млрд. руб., 1,1 млрд. руб. и 1,3 млрд. руб.

Объем финансирования Российской академии медицинских наук определен в сумме 7,1 млрд. рублей и российской академии образования 0,286 млрд. рублей.

Расходы на фундаментальные исследования предусмотрены в ряде крупнейших российских университетов, таких как Московский, Санкт-Петербургский, Уральский и другие.

Глава 10. Расходы бюджета на образование и культуру

10.1 Общие вопросы финансирования образования

Вопрос организации системы образования в государстве является одним из центральных.

Конституция Российской Федерации установила, что каждый имеет право на образование. Гарантируется бесплатность и общедоступность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Конституцией также определено, что каждый вправе на конкурсной основе получить бесплатно высшее профессиональное образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении.

Понятие бесплатности для граждан означает, что расходы на обеспечение образования берет на себя государство, т.е. такие расходы должны быть предусмотрены в соответствующем бюджете.

Нормативные основы организации образования составляют федеральные законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском образовании». Данные законы также содержат ряд общих норм, регламентирующих вопросы финансирования.

Финансирование расходов на образование осуществляется из бюджетов всех трех уровней бюджетной системы, причем для каждого уровня определена своя компетенция.

За счет федерального бюджета финансируются федеральные образовательные учреждения, как правило, это учреждения высшего и среднего профессионального образования. Также из федерального бюджета финансируются расходы по финансированию целевых образовательных программ и проведение научных исследований в области образования.

Региональные бюджеты финансируют содержание образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта РФ, региональные целевые образовательные программы, а также финансирование приобретения учебников и учебного оборудования для образовательных учреждений субъекта.

Местные бюджеты осуществляют финансирование общеобразовательных школ, учреждений дошкольного и дополнительного образования, целевых образовательных программ. Также за счет местного бюджета финансируются мероприятия по защите прав несовершеннолетних детей.

В консолидированном бюджете Российской Федерации расходы на образование составляют около 12% всех расходов.

Организация финансирования расходов на образование основана на нормативах в расчете на 1 одного обучающегося, с учетом специфики предоставляемых образовательных услуг.

10.2. Планирование расходов на общеобразовательные школы.

Расходы на организацию образовательной деятельности школ в соответствии с бюджетной классификацией состоят из затрат на текущее содержание, приобретение оборудования, на капитальный ремонт и капитальное строительство.

Расходы бюджета на текущее содержание рассчитываются на основе числа учащихся и количества школ.

Число учащихся определяется в среднем за год, на начало и конец учебного года, поскольку учебный и финансовый год не совпадают по срокам.

Прием в первые классы планируется исходя из численности детей, которым на начало года исполняется 6 (или 7) лет, в зависимости от принятой на данной территории схемы обучения в начальной школе - 3 или 4 года.

Прием в десятые классы планируется с учетом поступления части учеников в начальные или средние профессиональные учебные заведения – лицеи, колледжи, техникумы, училища.

Наполняемость классов определяется по нормативам, согласно которым в 1-9 классах должно быть не более 30 учащихся, 10-11 классах – не более 25 учащихся. При этом допускается отклонение с учетом фактического числа учеников данного возраст. Например, при наличии в школе 84 учеников 10 класса может создаваться три класса по 28 человек.

Количество классов и количество школ является основой для расчета основной статьи расходов – оплаты труда.

Фонд оплаты труда общеобразовательной школы включает:

1. Заработную плату за проведение уроков.
2. Доплаты за проведение дополнительных работ – проверку тетрадей, классное руководство, организацию работы предметного кабинета.
3. Заработную плату административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала.

Фонд оплаты рассчитывается на основе среднегодового количества ставок и средней ставки учителя в месяц по каждой школе.

Норма часов педагогической работы за ставку заработной платы для всех типов учебных заведений установлена постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2003 года № 191 (приложение 2).

Для учителя 1-4 классов норма часов за ставку составляет 20 часов в неделю, для учителей 5-12 классов 18 часов в неделю.

Общий объем нагрузки учителя рассчитывается в соответствии с учебными планами по предметам и количества часов в неделю по каждой дисциплине, с учетом факультативов.

При планировании объема нагрузки учитывается предельное количество часов в неделю для учащихся. Так, для учеников 1-4 классов в

неделю не может быть более 24 часов занятий, для 5-6 – 30 часов, для 7-8 – 34 часа и для 9-11 – не более 36 часов в неделю.

Для школ с углубленным изучением предметов и школ инновационных форм возможно увеличение недельной нагрузки на 10-15% на основании решения Совета школы.

На основании количества классов и объема часов по учебным дисциплинам рассчитывается общее количество ставок по конкретной школе.

Ставки заработной платы устанавливаются на основании Единой тарифной сетки (ЕТС), которая включает 18 разрядов (таблица 9). Ставки учителей могут быть от 7 до 14 разряда ЕТС и зависят от образования, стажа работы, аттестации в соответствии с профессиональными достижениями.

Тарификация учителей осуществляется ежегодно на 1 сентября. В результате получается свод ставок. Например, 7 разряд – 8 ставок, 8 разряд – 6, 9 разряд – 11 ставок. С учетом количества ставок и оплаты по ним определяется фонд оплаты труда учителей.

Фонд оплаты труда административно-управленческого аппарата также так же определяется по ЕТС. Например, ставка директора школы устанавливается 16-17 разрядом, ставки заместителей на 1 разряд ниже.

Нормативные документы Министерства образования предусматривают, что фонд оплаты труда может быть увеличен до 20% учредителем на оплату работ, не входящих в обязанности учителя.

После определения фонда оплаты труда планируются расходы на выплату единого социального налога в размере 35,6% от фонда оплаты труда.

Помимо оплаты труда Федеральный закон «Об образовании» предусматривает компенсационные выплаты на приобретение книгопечатной продукции в сумме одного минимального размера оплаты труда. Минимум для этих нужд определен законом в размере 100 рублей в месяц.

Последующие расходы охарактеризуем на основе экономической классификации с указанием кодов и методов расчетов.

1. Оплата труда 110100
2. ЕСН 110200
3. Приобретение материалов 110300 – планируется по нормативам с учетом сложившихся затрат.
4. Командировочные расходы 110400 – исходя из планового числа командировок для руководства и переподготовки учителей.
5. Транспортные расходы 110500 – исходя из планируемых затрат на доставку материалов, а также продуктов питания для школьных столовых.
6. Связь 110600 – на основании лимитов, установленных учредителем.
7. Оплата коммунальных расходов 110700
 - Содержание зданий 110710 – на основании смет.
 - Отопление 110720 – на основании установленных учредителем лимитов.
 - Электроэнергия 110730 – на основании лимитов.
 - Водоснабжение 110740 на основании лимитов.

8. Оплата текущего ремонта 111020 на основании смет.
 9. Капитальный ремонт зданий 240300 - на основании проекта.

Таблица 9

Единая тарифная сетка по оплате труда работников организаций
бюджетной сферы

Разряды оплаты труда	Тарифные коэффициенты	Тарифные ставки (оклады)
1	1,00	450
2	1,11	500
3	1,23	555
4	1,36	610
5	1,51	680
6	1,67	750
7	1,84	830
8	2,02	910
9	2,22	1000
10	2,44	1100
11	2,68	1205
12	2,89	1300
13	3,12	1405
14	3,36	1510
15	3,62	1630
16	3,9	1755
17	4,2	1890
18	4,5	2025

Приведенные параметры Единой тарифной сетки действуют до 1 октября 2003 года. С 1.10 2003 г. ставка первого разряда будет составлять 600 рублей, т. е. будет увеличена в 1,33 раза. Соответственно пропорционально увеличатся ставки (оклады) последующих разрядов. С 2005 года Правительство РФ планирует ввести вместо ЕТС отраслевые схемы оплаты труда, согласно которых будут учитываться специфика трудовой деятельности в различных отраслях бюджетной сферы.

При формировании бюджетов муниципальных образований субъекты федерации могут использовать нормативный метод, согласно которому расходы местных бюджетов определяются, исходя из затрат на одного ученика и количества учащихся в городе или районе.

10.3. Особенности планирования расходов учреждений профессионального и дополнительного образования.

Расходы учреждений **начального и среднего профессионального образования** планируются исходя из среднегодового числа учащихся и количества групп. Число учащихся определяется учредителем в соответствии с планом на каждый год.

На основании количества групп, числа дисциплин, изучаемых на каждом курсе, объемов часов на каждую дисциплину определяется годовой фонд учебной нагрузки.

Объем учебной нагрузки за ставку заработной платы определяется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2003 г. № 191 в объеме 720 часов в год.

На основании общего объема часов и объема часов за ставку рассчитывается необходимое количество ставок преподавателей.

Помимо ставок преподавателей в учреждениях профессионального образования предусматриваются ставки мастеров производственного обучения. В учреждениях начального профессионального образования, как правило, один мастер на каждую учебную группу. В учреждениях среднего профессионального образования, с учетом объема практических занятий по овладению рабочими специальностями.

Помимо преподавательского состава, планируются ставки административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала.

Ставки заработной платы работников профессиональных учреждений устанавливаются, так же как и в школах, в соответствии с Единой тарифной сеткой. Ставка отдельного преподавателя или управленческого работника устанавливается в соответствии со стажем работы и уровнем квалификации, определяемым на основе аттестации.

В учреждениях профессионального образования предусмотрена выплата стипендий учащимся. Объем стипендиального фонда устанавливается учредителем. Вопросы выплаты стипендий регулируются постановлением Правительства РФ от 2 июля 2001 г. № 487.

Также как и в школах, педагогическому составу выплачивается компенсация на книгопечатную продукцию из расчета 100 рублей в месяц.

Другие виды расходов планируются в соответствии с экономической классификацией по видам расходов, как уже было показано на примере школ.

Планирование расходов учреждений **высшего профессионального образования** имеют ряд особенностей, прежде всего в части оплаты труда.

Фонд оплаты труда в вузах рассчитывается исходя из численности студентов и норматива - количества студентов на одного преподавателя.

Численность студентов определяется учредителем ежегодно на основании федерального плана подготовки специалистов за счет средств бюджета.

Норматив количества студентов на одного преподавателя устанавливается федеральным органом исполнительной власти в области образования в зависимости от профиля вуза и составляет от 7 до 13 студентов на одного преподавателя. Например, численность студентов составляет 4800 человек, норматив 12 студентов на одного преподавателя, следовательно, вуз имеет 400 ставок профессорско-преподавательского состава.

Фонд оплаты труда рассчитывается с учетом структуры должностей – преподавателей, доцентов, профессоров, заведующих кафедрами, деканов факультетов, а также ректора и проректоров.

Объем учебных часов на ставку в вузах не устанавливается. Положением об учреждении высшего профессионального образования определено, что объем учебной нагрузки не должен превышать 900 часов в год. Продолжительность рабочего времени профессорско-преподавательского состава постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2003 года № 191 (приложение 2) установлена в объеме 36 часов в неделю. Конкретный объем учебных часов каждому преподавателю определяется кафедрой в соответствии с уставом вуза.

Оплата труда в вузе также осуществляется на основании ЕТС, предусматриваются доплаты за наличие ученой степени кандидата или доктора наук (в 2003 г. 900 и 1500 рублей соответственно) за ученое звание доцента или профессора (40 и 60% к окладу по тарифной сетке соответственно).

Профессорско-преподавательскому составу предусмотрены компенсационные выплаты на книгопечатную продукцию в размере 1,5 минимальных размеров оплаты труда (150 рублей).

Предусматривается также оплата труда научных сотрудников в соответствии с проводимыми за счет бюджетных средств исследованиями.

Другие виды расходов с учетом специфики и профиля вуза планируются по разделам экономической классификации, как это было показано выше.

Особенности планирования расходов **учреждений дополнительного образования** связаны прежде всего с тем, что в дошкольных учреждениях (детских садах), музыкальных, художественных школах, центрах творчества может предусматриваться или предусматривается частичная оплата расходов на обучение родителями. Доля родительской оплаты определяется учредителем в соответствии с федеральными нормативными актами.

Сметы расходов учреждений дополнительного образования состоит из доходов, получаемых в виде частичной оплаты и расходов по статьям, которые приведены выше. Бюджетные расходы складываются из разницы между сметой расходов по статьям и доходами, получаемые в виде родительской платы.

10.4. Планирование расходов на культуру

В соответствии с законом Российской Федерации «Об основах законодательства о культуре» объемы расходов на отрасль в федеральном бюджете должны не менее двух процентов от всех расходов, а в региональных бюджетах не менее шести процентов.

В федеральном бюджете на 2003 г. расходы на культуру искусство и кинематографию определены в сумме 14,1 млрд. руб., что составляет 0,6% от всех расходов.

В бюджете субъекта РФ, который мы рассматриваем в качестве примера, расходы на 2003 г. расходы по разделу запланированы в сумме 62,3 млн. руб., что составляет 1,3% от всех расходов.

В местном бюджете, который мы приводим в качестве примера, на 2003 г. в бюджете на культуру предусмотрено 11,2 млн. рублей, что составляет 2,3% от всех расходов муниципального образования.

Расходы на культуру складываются из расходов на содержание учреждений культуры, расходов на реализацию целевых программ в области культуры и расходов на мероприятия, проводимые органом управления культурой.

К учреждениям культуры относятся библиотеки, театры, дома культуры, клубы, музеи, концертные залы, художественные галереи, музеи-заповедники.

Структура затрат определяется спецификой задач, определенных в учредительных документах, с учетом оказания платных услуг.

Сметы включают доходы от оказания платных услуг и расходов, которые планируются на основании статей затрат по экономической классификации.

Бюджетное финансирование выделяется на оплату разницы между расходами и доходами, получаемыми от оказания платных услуг.

Оплата труда в учреждениях культуры, финансируемых за счет бюджетов, осуществляется на основе единой тарифной сетки.

Смета расходов учреждения составляется по статьям экономической классификации, с учетом специфики деятельности. Например, для библиотек приобретение литературы и подписка на периодические издания относятся к приоритетным расходам. Для музейных учреждений такими расходами будут затраты, связанные с организацией выставочной деятельности, для театров – постановочные расходы, связанные с подготовкой реквизита и костюмов, для музеев-заповедников – организация содержания, организация экскурсионной деятельности и т.д.

Расходы на реализацию целевых программ в области культуры планируются в бюджетах ежегодно по каждой программе в отдельности. На каждый год формируется план мероприятий, который планируется реализовать в рамках выделяемых средств.

Для программ в области культуры, как и для других программ, довольно распространенным явлением является несовпадение объемов

финансирования, определенных при утверждении программы и сумм, фактически предусматриваемых в бюджете на очередной год.

В качестве примера приведем несколько федеральных целевых программ в области культуры, реализуемых на территории России и объемы их финансирования на 2003 г.

Основной программой может считаться программа «Культура России 2001-2005 годы). На ее финансирование в 2003 году предусмотрено 4.6 млрд. рублей. На реализацию программы «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002-2010 годы) предусмотрено в 2003 г. 513,3 млн. рублей, на программу «Русский язык на 2002-2005 годы» - 31,6 млн. рублей. В рамках программы «Дети России» на 2003-2006 годы реализуется подпрограмма «Одаренные дети», значительная часть мероприятий которой также связаны с вопросами культуры.

Расходы, на проведение мероприятий органами управления в сфере культуры, связаны прежде всего с проведением фестивалей, конкурсов, культурных программ в рамках юбилейных торжеств, таких как празднование 300-летия основания г. Санкт-Петербурга 300-летия основания г.Петрозаводска, 1100-летия первого упоминания в летописи г. Пскова, Московского международного кинофестиваля, проведения Дня города или района и т.п.

Расходы на подобные мероприятия планируются на основании смет расходов, включающих прежде всего затраты на приобретение необходимых материалов и техники, оплату аренды привлекаемого оборудования, оплату выступления творческих коллективов. Перечень расходов в значительной мере определяется сценарием торжества или акции и может включать даже такие затраты, как, например, оплату работы авиации по осаждению дождевых облаков за пределами Санкт-Петербурга или Москвы во время праздника.

Глава 11. Финансирование здравоохранения

11.1. Реформа системы здравоохранения. Медицинское страхование.

Изменения в экономических отношениях в начале 90-годов прошлого века затронули и систему здравоохранения России. Изменения в законодательстве об охране здоровья населения, во-первых, привели к формированию государственного, муниципального и частного секторов здравоохранения, во-вторых, определили появления страхового принципа финансирования медицинской отрасли.

Закон Российской Федерации «О медицинском страховании в РФ», принятый в 1993 году установил основные направления перехода к страховой медицине.

Целью введения медицинского страхования являлось повышение эффективности лечебного процесса и создания гарантий для граждан в получении медицинских услуг при заболевании (при возникновении страхового случая) за счет накопленных страховых сумм. Кроме того, предполагалось, что за счет медицинского страхования удастся существенно снизить бюджетные расходы на здравоохранение.

Медицинское страхование осуществляется в форме добровольного и обязательного страхования (ОМС).

ОМС является составной частью государственного социального страхования наряду с пенсионным и социальным страхованием и призвано обеспечить всем гражданам равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств ОМС, в объеме и на условиях соответствующих программ обязательного медицинского страхования.

Программы обязательного медицинского страхования принимаются на всех трех уровнях бюджетной системы: федеральном, региональном и местном.

Программы подразумевают, что медицинские услуги, в рамках страховой части здравоохранения, можно получить только те и тех объемах, которые предусмотрены соответствующими программами.

Программа ОМС определяет два основных параметра:

1. Лечение каких заболеваний финансируется за счет средств ОМС, а каких - за счет бюджета того или иного уровня бюджетной системы.
2. Какой объем услуг может быть получен в рамках ОМС.

Суть медицинского страхования заключается в том, что лечебным учреждениям возмещаются затраты, связанные с оказанием медицинских услуг.

Возмещение средств осуществляется фондами обязательного медицинского страхования. Существуют территориальные (областные, республиканские) фонды и федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Фонды могут организовывать своё взаимодействие с

медицинскими учреждениями как через страховые медицинские компании, так и напрямую.

Система медицинского страхования включает: гражданина, страхователя, страховщика, медицинское учреждение.

Граждане в системе ОМС подразделяются на две группы: на работающее население, к которому относятся граждане, имеющие место работы и неработающее население – дошкольники, учащиеся, пенсионеры, безработные.

Страхователем работающего населения является работодатель. Индивидуальный предприниматель страхует себя сам.

Страхователь перечисляет в составе единого социального налога 3,6% от фонда оплаты труда страховой взнос за каждого работника.

Для неработающего населения страхователем являются органы местного самоуправления, которые перечисляют за счет средств бюджета в фонды ОМС взносы за каждого неработающего гражданина по тарифам, установленным региональной комиссией. Комиссия включает представителей органов здравоохранения, органов фондов ОМС, органов местного самоуправления.

В субъекте, который мы рассматриваем в качестве примера, норматив определен в сумме порядка 500 руб. за каждого неработающего гражданина. При численности населения города около 100 тыс. человек численность неработающих может составить порядка 48-50 тысяч человек, бюджет в этом случае должен перечислить в фонд ОМС 24- 25 млн. рублей.

Страховщик – фонд ОМС или медицинская страховая компания, которые заключают договора на медицинское страхование с организациями – работодателями или органами местного самоуправления и медицинскими учреждениями на финансирование затрат на лечение заболеваний предусмотренных программой ОМС.

Добровольное медицинское страхование может осуществляться гражданами самостоятельно или организациями за своих работников. Предприятия осуществляют добровольное медицинское страхование за счет собственной прибыли.

В целях совершенствования системы здравоохранения и обеспечения конституционных гарантий прав граждан на медицинское обслуживание Правительство РФ 11 сентября 1998 года постановлением №1096 утвердило программу государственных гарантий обеспечения граждан бесплатной медицинской помощью.

Постановлением определено, что должны быть приняты соответствующие территориальные программы на уровне субъектов РФ. Территориальные программы также определили, что органы местного самоуправления должны принять муниципальные программы гарантий. Такие программы должны приниматься ежегодно и использоваться для расчета расходов бюджета на здравоохранение.

Программы государственных гарантий определяют:

1. Перечень видов медицинской помощи, которые предоставляются гражданам бесплатно.
2. Территориальные и муниципальные программы обязательного медицинского страхования,
3. Виды медицинской помощи, предоставляемой за счет средств бюджета.
4. Объем медицинской помощи.
5. По душевые нормативы финансирования здравоохранения.
6. условия и порядок предоставления бесплатной медицинской помощи.
7. Перечень жизненно необходимых лекарственных средств, изделий медицинского назначения и расходных материалов при оказании скорой медицинской помощи и стационарной помощи.

Программа распределяет виды затрат на медицинские услуги между уровнями бюджетной системы.

Из федерального бюджета финансируется медицинская помощь, оказываемая в федеральных медицинских учреждениях, в т.ч. дорогостоящие виды медицинской помощи, перечень которых утверждается Министерством здравоохранения Российской Федерации ежегодно.

Из бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований финансируется:

1. Скорая медицинская помощь.
2. Диспансерные наблюдения за определенными категориями граждан.
3. Социально значимые виды медицинской помощи:
 - туберкулезные заболевания;
 - венерические заболевания;
 - психиатрические расстройства;
 - наркологические заболевания;
 - ортопедия;
 - патология новорожденных.
4. Содержание лечебно-профилактических учреждений, выполняющих преимущественно услуги обеспечивающего характера, например станции переливания крови, центры профилактики, врачебно-физкультурные диспансеры и др.
5. Затраты на поддержание системы здравоохранения, связанные с приобретением оборудования, проведением капитального ремонта, обеспечения отдельных категорий граждан бесплатными медикаментами или медикаментами по льготным ценам.
6. Реализация целевых программ в области здравоохранения.

Оказание других видов медицинской помощи осуществляется в рамках программ обязательного медицинского страхования.

Объемы медицинской помощи представляют собой, утверждаемые органами государственного управления в области здравоохранения показатели деятельности учреждений здравоохранения по оказанию лечебно-профилактической и диагностической помощи населению.

Предусмотрена разработка нормативов объемов амбулаторно-поликлинической, стационарной и скорой медицинской помощи.

Показатель объемов амбулаторно-поликлинической помощи выражается количеством посещений на 1000 человек и составляет порядка 9100 –9200 посещений на 1000 жителей по субъекту РФ, который рассматривается в качестве примера. По муниципальному образованию – городу с населением около 100 тыс. жителей норматив составляет 8600-8700 посещений.

Показатель объема стационарной помощи выражается в количестве койко-дней на 1000 человек. Показатели норматива для субъекта составляют 2900-2950 койко-дней на 1000 человек, для муниципального образования 2000-2100 койко-дней на 1000 жителей.

Показатель объема скорой медицинской помощи выражается количеством вызовов на 1000 человек. Норматив вызова для субъекта РФ составляет 340-350 вызовов, для муниципального образования 540-550 вызовов на 1000 жителей.

Значительные различия между показателями субъекта РФ и муниципальным образованием связаны с отличиями в возрастной структуре населения – на селе выше доля пожилого возраста, что сказывается на длительности лечения, в тоже время, очевидно, что доступность скорой медицинской помощи существенно выше для городского населения.

Приведенные нормативы и данные о затратах на медицину, финансируемых из бюджетов являются основой планирования расходов на здравоохранение при формировании проектов бюджетов на очередной год.

11.2. Расходы на здравоохранение бюджетов различных уровней

Расходы федерального бюджета на 2003 г. по разделу 1700 «Здравоохранение и физическая культура» определены в сумме 39,3 млрд. руб. В том числе на физическую культуру и спорт – 2,46 млрд. руб., на санитарно-эпидемиологический надзор – 5,46 млрд. руб. Непосредственно на здравоохранение расходы определены в сумме 31,42 млрд. руб.

Если рассмотреть расходование средств главным распорядителем кредитов – Министерством здравоохранения, то распределение предусмотренных средств по бюджетополучателям и основным видам расходов осуществлено в следующих соотношениях.

Непосредственно на здравоохранение запланировано 18,6 млрд. руб. Эти расходы связаны с финансированием больниц, клиник, госпиталей и других лечебно-профилактических учреждений. На образование (высшие и средние профессиональные образовательные учреждения, переподготовка кадров) запланировано 4,4 млрд. руб. На целевые расходы по оказанию дорогостоящей медицинской помощи 3,0 млрд. руб., на международную деятельность, фундаментальные исследования, строительство и реализацию федеральных целевых программ – 3,5 млрд. руб., на финансовую помощь другим бюджета 1,7 млрд. руб.

Расходы субъекта РФ на 2003 год по разделу 1700 «Здравоохранение и физическая культура» определены в сумме 375,1 млн. рублей. Непосредственно на здравоохранение – 360,2 млн. рублей, в том числе на содержание больниц, клиник, госпиталей – 273,8 млн. руб., поликлиник, амбулаторий, диагностических центров – 8,8 млн. руб., станции переливания крови – 8,8 млн. руб., дома ребенка и санатории для больных туберкулезом – 19,3 млн. рублей. Расходы на содержание средних профессиональных образовательных учреждений 13,8 млн. руб. Прочие мероприятия и учреждения в области здравоохранения на сумму 49,5 млн. рублей включают оказание высокотехнологичных (дорогостоящих) видов медицинской помощи, финансирование целевых программ в области здравоохранения.

Расходы местного бюджета будут рассмотрены в следующем разделе настоящей главы на примере планирования расходов на здравоохранение.

11.3. Планирование расходов на здравоохранение

Расходы бюджетов складываются, как было показано выше, из затрат на оказание амбулаторно-поликлинических услуг, расходов на содержание стационарной сети лечебно-профилактических учреждений, расходов на финансирование целевых программ в области здравоохранения.

Планирование расходов на амбулаторно-поликлиническое обслуживание населения основывается на численности населения и нормативе посещений на тысячу жителей. На основании этих данных рассчитывается среднегодовое число посещений больными врачами поликлинических учреждений. При этом учитывается специфика оказания помощи врачами отдельных специальностей. Сведения об объемах посещений и временных нормативах на прием специалиста позволяют определить необходимое количество врачей и специалистов среднего медицинского звена.

Показатели средней стоимости посещения того или иного специалиста позволяют определить суммарный объем затрат на амбулаторно-поликлиническое обслуживание населения.

Рассмотрим на примере города с численность населения 100 тыс. человек. Норматив посещений определен в размере 9100 посещений на 1000 жителей. Число посещений за год составит $Чп = 100000 : 1000 \times 9100 = 910$ тысяч посещений. Стоимость одного поликлинического посещения в зависимости от профиля заболевания колеблется в пределах 20-30 рублей. При среднем показателе стоимости одного посещения в 26 рублей, затраты на поликлиническое обслуживание (Рпол.) составят 23660 тыс. рублей.

Однако, следует учитывать, что из бюджета финансируется лечение только части заболеваний, в соответствии с Программой ОМС. Расходы на лечение этих заболеваний в поликлиниках составляют 6-7% от всех затрат. В результате расходы бюджета на поликлиническое обслуживание населения составят в нашем примере примерно 1,5 млн. рублей.

Расходы на стационарное лечение в нашем примере рассчитываются на основании численности населения и норматива койко-дней на 1000 жителей.

Норматив составляет 2000 койко-дней на 1000 человек. Стоимость одного койко-дня (СТкд) колеблется от 150-180 руб./день. В качестве средней величины возьмем 167 руб./день.

Число койко-дней за год составит: $Чкд = 100000 : 1000 \times 2000 = 200$ тыс. койко-дней за год.

Расходы на стационарное лечение $Рст = СТкд \times Чкд = 167 \times 200000 = 33,4$ млн. рублей в год. Учитывая, что доля бюджетных расходов в стационарном лечении составляет около 20%, расходы бюджета составят порядка 6.5 млн. рублей.

Расходы на организацию скорой медицинской помощи рассчитываются исходя из численности населения, норматива числа вызовов на тысячу человек и стоимости одного вызова.

Для города с численностью 100 тыс. жителей, при 540 вызовах на 1000 жителей и стоимостью одного вызова 300 рублей, расходы на скорую помощь (Рск) составят 16,2 млн. рублей. Поскольку скорая медицинская помощь финансируется за счет бюджета, то вся эта сумма должна быть выделена из бюджета.

Расходы на поддержание системы здравоохранения (Рпод) составляют весьма значительную часть затрат в общем объеме и рассчитываются с учетом потребностей в приобретении оборудования, проведения ремонта зданий и оборудования и расходов. Эта сумма на основании соответствующих заявок на обновление оборудования, проектов и смет капитального ремонта определена в нашем примере в размере 50 млн. рублей.

Следующей важной статьёй затрат, присущей только муниципальному уровню, является страхование неработающего населения. Расходы определяются на основании численности неработающих граждан и норматива на страхование одного неработающего, который в нашем субъекте РФ определен на 2003 год в сумме 485 рублей на 1 неработающего гражданина.

Число неработающих граждан, включая детей, школьников, студентов, пенсионеров и безработных составляет 55 тыс. человек. Расходы из бюджета на обязательное медицинское страхование (Рстр) составят 26,7 млн. рублей.

Таким образом, общий объем расходов муниципального образования в нашем примере составит:

$Роб = Рпол. + Рст + Рск + Рпод + Рстр = 1,5 + 6,5 + 16,2 + 50 + 26,7 = 100,9$ млн. рублей в год.

17 марта 2003 года Правительство РФ приняло постановление № 158, согласно которому обязательное медицинское страхование пенсионеров должно осуществляться за счет средств бюджетов субъектов РФ или централизованно за счет муниципальных бюджетов. Видимо, начиная с 2004 года, эти расходы перейдут на региональный уровень.

При планировании расходов конкретного учреждения здравоохранения затраты рассчитываются в соответствии с экономической классификацией на

оплату труда, ЕСН, приобретение материалов, оплаты коммунальных услуг и т. д.

Рассмотрим данное планирование на примере упрощенной сметы условного диспансера (таблица 10).

Таблица 10

Смета расходов диспансера на 2003 год

Код	Наименование расходов	Показатели для расчетов	Сумма (тыс.руб)
110100	Оплата труда	Врачей – 20 ставок, ср. разр. ЕТС* 12 Средн.мед перс.- 61 ст. ср.раз. ЕТС 8 Млад. мед перс.- 40, ср.раз ЕТС 3 Проч. перс. 20 ср.раз. ЕТС 6 Итого Надбавка за условия труда 20% Всего фонд оплаты труда	26,0 55,5 22,2 15,0 118,7 23,74 142,44
110200	Един.соц. налог	35,6 % от фонда оплаты труда	50,71
110300	Приобретение материалов	На основе предшест. года	180
110400	Командир. расх	1 к-ка в мес. 2 дня: 300р + 3 ком. на переподг.: 15 дней по 550 р.	31,95
110500	Транспорт. Расх.	На основе предш. года с учетом инфл.	112
110600	Связь	3 тел. по 240 руб. в мес. абон. плат. + лим. междугород. перег.	8,64 3,5
110700	Коммун. услуги		
110710	Содерж. зданий	с учетом пред. года	45
110720	Тепло	1450 Гкал по 400 руб/Гкал	580
110730	Электроэнер.	199 тыс. кВт.ч. по 1,48 за 1 кВт. ч	270
110740	Водоснабжение	1250 куб. м воды в месяц – 6,4 р/куб.м	96
	и водоотведение	1250 куб. м стоков в мес.- 5,8 руб./куб.м	87
111020	Оплата тек. рем.	по смете	75
24030	Капитальн. ремонт	согласно проектно-сметной докумен.	225
	ВСЕГО		1907,24

* Примечание: Ставки по ЕТС: 3 разряд - 555 руб; 6 р. – 750 руб.; 8 р.- 910 р.
12 р. – 1300 рублей.

Свод расходов по сметам бюджетных учреждений, расходы на финансирование целевых программ и финансирование затрат на страхование неработающего населения в рамках программы обязательного медицинского страхования позволяют получить планируемые расходы бюджета на здравоохранение на очередной год.

Необходимо также отметить, что при планировании расходов на здравоохранение учитывается возрастная структура населения: численность населения моложе трудоспособного возраста и численность населения старше пенсионного возраста. При превышении численности данных категорий населения средне-региональные показатели для расчета затрат по муниципальному образованию могут вводиться повышающие коэффициенты затрат на здравоохранение по данному образованию. Введение подобных норм основаны на данных медицинской статистики, показывающих, что дети и старики болеют чаще, чем население среднего возраста.

Глава 12. Финансирование расходов в области социальной политики

12.1. Основные направления социальной политики

В соответствии с Конституцией Российская Федерация является социальным государством, в котором охраняется труд и здоровье людей, устанавливается минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Каждый имеет право на защиту от безработицы.

Приведенные конституционные обязательства государства требуют соответствующих финансовых ресурсов на социальную политику. В данной главе будут рассматриваться расходы на социальную политику применительно к разделу функциональной классификации «Социальная политика». Такое ограничение связано с тем, что на практике существует широкое толкование понятие социальной политики, включающее также образование, здравоохранение, культуру, спорт.

Для реализации вышеперечисленных конституционных функций приняты соответствующие федеральные законы, основными из которых являются законы «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов», «О занятости населения в РФ», «Об основах социального обслуживания в РФ», «О государственных пособиях гражданам, имеющих детей». Правовые нормы, предусматривающие расходы в области социальной политики содержатся также в законах «О статусе военнослужащих», «О милиции», «О прокуратуре» и ряде других.

Законодательство предусматривает, что меры социальной помощи и социальной защиты отдельных категорий населения состоят из выплаты денежных сумм, освобождение полностью или частичной от оплаты коммунальных и транспортных услуг и получение социальной помощи в натуральном виде, начиная от продуктовых наборов малоимущим категориям, до выделения легковых автомобилей инвалидам Великой отечественной войны.

Для практического обеспечения предоставления выплат и помощи государством и местным самоуправлением создаются соответствующие государственные (муниципальные) учреждения.

Реформа налогового законодательства, в частности введение единого социального налога (ЕСН), привела к тому, что расходы, связанные с пенсионным обеспечением и социальным страхованием, также стали финансироваться за счет средств бюджетов. До введения ЕСН пенсии и платежи по социальному страхованию осуществлялись за счет средств

государственных внебюджетных фондов: пенсионного, обязательного медицинского страхования и социального страхования.

Информация по вопросам формирования фонда обязательного медицинского страхования рассматривалась выше, поэтому в данной главе остановимся кратко на пенсионном фонде и фонде социального страхования.

Пенсионный фонд функционирует в соответствии с пенсионным законодательством, является государственным учреждением и обеспечивает персональный учет лиц пенсионного возраста, осуществляет начисление пенсий, пересматривает их размер в соответствии с законодательством. Средства в пенсионный фонд зачисляются органами федерального казначейства из доли пенсионного фонда в ЕСН по ставкам, предусмотренным для соответствующих категорий плательщиков Налоговым кодексом.

Бюджет пенсионного фонда ежегодно утверждается соответствующим Федеральным законом.

Фонд социального страхования также формируется из средств единого социального налога, бюджет фонда также ежегодно утверждается федеральным законом. Средства фонда направляются на оплату пособий по временной нетрудоспособности («больничных листков»). Также средства фонда направляются на частичное финансирование расходов, связанных с санаторно-курортным лечением отдельных категорий граждан и детского отдыха в летних оздоровительных лагерях.

В федеральном бюджете на 2003 год общий объем средств, передаваемых фондам по коду 2104 функциональной классификации составляет 416 891,9 млн. рублей.

12 .2. Расходы на социальную политику

Расходы на проведение социальной политики складываются из выплат денежных пособий, предоставления натуральной помощи отдельным категориям граждан и оказания социальной помощи в виде предоставления льгот по услугам.

Денежные пособия, в частности, выплачиваются семьям, имеющим детей; гражданам, признанным в соответствии с законодательством безработными; на ритуальные услуги.

При предоставлении льгот, граждане освобождаются полностью или частично от уплаты коммунальных, лечебных, транспортных услуг, услуг связи и других, предусмотренных законодательством. Оплата расходов осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

Предоставление льгот и выплата пособий осуществляется с учетом доходов семьи или отдельных граждан. Как правило, основанием предоставления является показатель доходов. Если средний уровень доходов на каждого члена семьи или одинокого гражданина ниже прожиточного минимума, то данные граждане имеют право на соответствующую помощь.

Прожиточный минимум – это стоимостное определение минимальной потребительской корзины и обязательных платежей и сборов.¹

Вопросы проведения социальной политики в Правительстве РФ находятся в ведении Министерства труда и социального развития.

В федеральном бюджете на 2003 год по разделу 1800 «Социальная политика предусмотрено 150,7 млрд. рублей, в том числе (млрд. руб.):

1801 Учреждения социального обеспечения и службы занятости	4,3
1802 Социальная помощь	10,1
1804 Пенсии военнослужащим	67,0
1805 Пенсии и пособия работникам правоохранительных органов	40,0
1806 Прочие расходы	26,4
1808 Миграционная политика	2,1

Эти расходы распределяются между целым рядом ведомств, непосредственно Министерству труда и социального развития запланировано на проведение социальной политики 33,5 млрд. рублей, в том числе: содержание учреждений – 4,0; социальная помощь – 3,1; выплата пособий – 14,8; обеспечение инвалидов ВОВ автотранспортом – 2,0; оплата установки телефонов инвалидам – 2,1; обеспечение протезирования – 1,9; санаторно-курортное лечение ветеранов – 1,0; профессиональная переподготовка безработных и общественные работы – 1,5.

Следует отметить, что значительную часть расходов по социальной политике переданы бюджетам субъектов РФ. Прежде всего, это расходы по обеспечению выполнения законов «О ветеранах» и «Социальной защите инвалидов».

Расходы условного субъекта РФ с численность населения порядка 800 тыс. человек на социальную политику распределяются примерно следующим образом (млн. рублей):

Социальная политика, всего расходов	556
содержание учреждений	147
социальная помощь	35
фонд компенсаций (переданные с федерального уровня расходы на оплату льгот по оплате коммунальных услуг, проезда ветеранов, обеспечение лекарствами, топливом и др.,)	126
расходы на реализацию льгот, установленных законом «О ветеранах» в части полномочий субъекта	130

12.3. Планирование расходов на социальную политику

Планирование расходов на социальную политику осуществляется по двум основным направлениям: на содержание учреждений, оказывающим социальную помощь населению и на выплату различного рода пособий и предоставлению льгот.

¹ Федеральный закон от 24.10.1997 № 144-ФЗ «О прожиточном минимуме».

Расходы на содержание учреждений планируются на основании смет по соответствующим статьям, структура которых уже рассматривалась на примере учреждений образования.

С учетом специфики учреждения предусматриваются, например, для приюта несовершеннолетних детей, затраты на питание, медицинское обслуживание, обеспечение одеждой и игрушками. Учитывается специфика работы персонала в таких учреждениях.

Для учреждений, оказывающим социальную помощь малоимущим гражданам, расходы на предоставления натуральной помощи в виде продуктовых наборов или обеспечения бесплатного питания в предприятиях общественного питания, планируются с учетом численности малообеспеченных граждан.

Основой расчетов являются нормативы, принятые в ряде субъектов. Нормативы устанавливаются на одного жителя муниципального образования в рублях. На практике, объемы расходов устанавливаются с учетом возможностей конкретных бюджетов.

Расхода на оплату предоставляемых льгот по услугам планируются исходя из численности «льготников», размеров цен и тарифов на услуги. Льготы предоставляются в пределах определенных социальных норм.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.02 1999 г. № 192 основные социальные норма определены на одного человека в следующих размерах:

1. Жилье	18 кв. м общей площади
2. Центральное отопление	6,7 Гкал/год
3. Холодное и горячее водоснабжение и водоотведение	285 л/сутки
4. Энергоснабжение	50 квт/ч в месяц
5. Газоснабжение	10 куб. м в месяц
6. Транспортные услуги	442 поездки в год

С учетом данных норм и численности населения, имеющего права на льготы, определяется сумма средств, необходимая для оплаты льгот из бюджета организациям, предоставляющим услуги.

Глава 13. Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство

13.1. Реформа жилищно-коммунального хозяйства и проблемы финансирования отрасли

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) в условиях развитой инфраструктуры среды обитания человека является важнейшей отраслью государства. В России в городах и поселках городского типа проживает около 75% населения.

Условия современного города требуют обеспечения населения благоустроенным жильем с соответствующим набором коммунальных услуг, включающем обеспечение тепловой энергией для отопления и горячего водоснабжения, электроэнергией и системами водоснабжения и водоотведения.

Необходима организация уборки и утилизации бытовых отходов. В домах высотной застройки должно быть соответствующее лифтовое хозяйство.

Должно осуществляться озеленение городских территорий, требуется организация ритуальных услуг и соответствующее содержание мест захоронений.

В условиях России, когда на большинстве территорий отопительный период длится 6-8 месяцев, совершенно очевидно, что это хозяйство требует значительных финансовых ресурсов.

До 1991 года большая часть отрасли находилась в ведении предприятий, на балансе которых находилось более 60% жилого фонда и более 50% объектов его обслуживающих. За счет предприятий финансировалось около 75% затрат на ЖКХ и только 25 процентов расходов приходилось на бюджеты всех уровней.

Переход к формированию рыночных отношений в экономике и либерализация цен привели к целому ряду проблем, для решения которых были приняты ряд законодательных и нормативных актов федерального уровня.

Прежде всего, в рамках разграничения собственности было определено, что объекты жилищно-коммунального хозяйства предприятий должны были быть переданы в ведение органов местного самоуправления, что предполагало существенное снижение себестоимости продукции и повышение ее конкурентоспособности и в конечном итоге повышение эффективности экономики. Рост экономики предполагал и увеличение налоговых поступлений в бюджеты на содержание того же передаваемого ЖКХ.

Передача объектов ЖКХ в ведение местного самоуправления предусматривала ряд финансовых механизмов, компенсирующих возрастающие расходы местных бюджетов, за счет федерального бюджета. Вначале в виде компенсационных выплат за принимаемые объекты ЖКХ,

затем в виде дотаций, определяемых ежегодно в федеральном бюджете по каждому субъекту.

Однако эти компенсации по срокам значительно запаздывали, передача объектов предприятиями зачастую передавались без проведения необходимого ремонта, предприятия-банкроты просто переставали финансировать жилье. Все это вело к росту долгов муниципальных бюджетов и предприятий, производящих коммунальные услуги.

Принятие Правительством решения о либерализации цен с 1992 года вызвало стремительный их рост, в том числе и на расходы связанные с содержанием жилищного фонда и предоставлением коммунальных услуг.

Однако ценовые механизмы оплаты услуг населением в этой сфере оставались неизменными.

В результате в условиях высокого уровня инфляции уже к началу 1993 года стало очевидным, что доля населения в оплате коммунальных услуг стала чисто символической, и практически все расходы осуществлялись за счет бюджетов.

В середине 1993 г. был принят закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики», который установил поэтапный, до 1998 года переход на полную оплату населением содержания и ремонта жилья и оплату коммунальных услуг.

Порядок перехода и меры социальной защиты устанавливало Правительство РФ, которое определило уровень платежей граждан в 1993 году в размере 50% от затрат, а к 1998 году – 100%. При этом доля затрат населения на услуги ЖКХ в совокупном доходе семьи не должно было превышать 15-22% в зависимости от года.

В качестве мер социальной защиты для малоимущих граждан были предусмотрены субсидии из муниципальных бюджетов. Субсидии предоставлялись в безналичной форме и направлялись в виде оплаты услуг их производителям.

К 1997 году стало ясно, что рост доходов населения значительно отстает от роста тарифов на коммунальные услуги, поэтому сроки перехода на полную оплату населением расходов по содержанию жилья и коммунальным услугам продлили сначала до 1998 года, затем до 2003 г.

Правительство РФ установило следующую структуру платежей граждан за жилье:

1. Содержание и ремонт (включая капитальный) мест общего пользования в домах, к которым отнесены крыши, стены, внутридомовые сети, подъезды, лестничные клетки.
2. Оплата коммунальных услуг.
3. Плата за наем. Граждане, приватизировавшие свои квартиры, уплачивают налог на имущество.

Федеральные стандарты определяли, что в 2002 году население должно было оплачивать 90% расходов, а в 2003 – 100% всех расходов, включая капитальный ремонт жилого фонда.

В 2003 году произошли очередные изменения в законодательстве о ЖКХ.

Федеральным законом от 6 мая 2003 года № 52-ФЗ были внесены изменения в закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и ряд других законодательных актов в части совершенствования оплаты жилья и коммунальных услуг.

Согласно этим изменениям из закона исключены нормы о полной оплате населением жилья и коммунальных услуг. Уровень оплаты населением будет устанавливаться органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными стандартами. Данные стандарты не являются обязательными, а используются в основном для расчета объемов финансовой помощи, передаваемой из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

Согласно поправкам, Правительство Российской Федерации должно принять целый пакет нормативных актов по ценообразованию в отрасли, стандартам качества коммунальных услуг, а также методики перерасчета оплаты услуг при их ненадлежащем качестве.

Кроме того, Правительство РФ должно разработать механизм финансирования капитального ремонта жилищного фонда, поскольку согласно поправкам, эти расходы должны финансироваться из бюджетов.

Таким образом, поправки в законодательстве предусматривают усиление адресного принципа дотирования населения. Предполагается, что бюджетные дотации будут поступать на персональные счета населения, а не предприятиям, как это предусмотрено в настоящее время.

В определенной мере поправки должны повлиять и на структуру расходов бюджетов. Что касается объемов расходов, то это станет ясно после обнародования федеральных стандартов на 2004 и последующие годы.

Важной нормой закона является требование установления тарифов один раз в год, до принятия бюджетов. Эта норма позволит в определенной мере стабилизировать бюджетный процесс, поскольку расходы на ЖКХ можно будет более точно спланировать и не ломать голову в ходе исполнения бюджета, чем компенсировать неожиданно выросшие из-за повышения тарифов расходы, например, на электроэнергию.

13.2. Финансирование жилищного хозяйства

Расходы на финансирование жилищно-коммунального хозяйства осуществляются из региональных и местных бюджетов. В федеральном бюджете на 2003 год расходы по данному разделу не предусмотрены.

В общем объеме расходов местных бюджетов расходы на содержание жилья составляют 15-25% и зависят от уровня оплаты населением, установленного органами местного самоуправления.

В среднем по России население оплачивает около 60% всех затрат на содержание и ремонт жилья, несмотря на то, что федеральные стандарты предполагают 90%.

Низкий уровень доходов населения и социальный климат не позволяют выходить на более высокие показатели, что в свою очередь ведет к росту кредиторской задолженности бюджетов за коммунальные услуги, полученные населением.

Расходы бюджетов состоят из затрат на содержание жилья, дотаций на оплату коммунальных услуг, расходов на выплату субсидий малоимущим категориям граждан.

Расходы на содержание жилья складываются из дотаций на оплату работ, проводимых жилищно-эксплуатационными организациями или иными подрядчиками по содержанию и ремонту жилья в части, не покрываемых платежами населения.

Содержание включает расходы на обслуживание тепловых, водопроводных, газовых сетей общего пользования, подготовку их к эксплуатации в зимний период, уборка придомовых территорий, освещение мест общего пользования – дворов, подъездов, лестничных клеток.

Затраты определяются на основании калькуляции в соответствии с нормативной документацией по отрасли.

Текущий и капитальный ремонт связан с проведением планово-предупредительных работ по замене трубопроводов, сетей других инженерных коммуникаций, ремонту крыш, ремонт швов в домах блочно-панельного типа, дверей и окон в подъездах.

Работы по ремонту могут производиться как организациями, эксплуатирующими жилищный фонд, так и через конкурсное размещение заказов. Необходимо иметь в виду, что в соответствии с Бюджетным кодексом проведение конкурсов обязательно, если сумма контракта превышает 2000 минимальных размеров оплаты труда. В 2003 году – более 200 тысяч рублей.

Важное место в расходах бюджетов составляют затраты на проведение аварийно-ремонтных работ. В условиях высокой степени износа инженерных коммуникаций в домах, эти затраты составляют определенную долю в расходах.

Дотации на оплату коммунальных услуг, выплачиваются предприятиям, оказывающим эти услуги. Размер дотации определяется как разница между стоимостью услуги по экономически обоснованному тарифу и объемом платежей населения. Чем выше уровень оплаты населением коммунальных услуг, тем ниже расходы бюджета и наоборот. К таким услугам относятся отопление, централизованное горячее водоснабжение, водоснабжение и водоотведение, содержание лифтового хозяйства и вывоз бытового мусора.

Расходы на выплату компенсаций малоимущим гражданам и семьям производятся в тех случаях, когда расходы на оплату жилья и коммунальных услуг превышают установленный уровень по отношению к совокупному доходу семьи. В 2003 году этот предел установлен в размере 22%. Иными словами, если затраты семьи на ЖКХ составляют более 22% всех доходов семьи, то такая семья имеет право на субсидию в размере, превышающем 22%.

На примере это выглядит следующим образом. Расходы семьи на жилье составляют 600 рублей в месяц, сумма всех доходов – 2500 рублей в месяц. Предельный уровень платежа для такой семьи $Pr = 2500 \times 22\% = 550$ рублей, значит данная семья имеет право на субсидию из бюджета в размере 50 рублей ежемесячно.

Субсидии предоставляются в безналичной форме и перечисляются организациям, поставщикам услуг. Однако в дальнейшем, как уже отмечалось выше, предполагается перейти к персонифицированным счетам для граждан. В этом случае граждане будут платить по полной стоимости, но на часть расходов будут получать средства из бюджета.

Еще одна группа расходов бюджетов связана с *внедрением энерго-ресурсо-сберегающих технологий* при производстве коммунальных услуг, прогрессивных технологий ремонтов, установкой приборов учета, проведения финансового и технологического аудита в сфере ЖКХ. Без использования бюджетных средств задачи такого рода решить не удастся. Хотя необходимо как можно шире привлекать частный капитал в эту сферу.

Капитальные расходы в сфере жилищного хозяйства связаны со строительством за счет средств бюджета жилья для отдельных категорий граждан, инженерных сетей, связанных с обеспечением жилищного фонда централизованными коммунальными услугами, внедрением локальных источников тепловой энергии (котельных на отдельные дома или группу домов).

13.3. Финансирование коммунального хозяйства

Помимо расходов, связанных с содержанием жилищного фонда и финансированием коммунальных услуг, существует предусмотренный бюджетной классификацией подраздел 1202 «Коммунальное хозяйство». Расходы по данному разделу финансируются из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

В соответствии с Программой развития бюджетного федерализма в последующем расходы и организация коммунального хозяйства будут осуществляться на местном уровне.

Расходы на коммунальное хозяйство включают:

1. Расходы на благоустройство территорий: текущее содержание, текущий и капитальный ремонт городских улиц и дорог, тротуаров, площадей.
2. Уборка и очистка улиц, тротуаров и дорог, включая противогололедные мероприятия.
3. Расходы на содержание и ремонт ливневой канализации.
4. Расходы на озеленение и благоустройство зеленого хозяйства: содержание парков, скверов, газонов, клумб и цветников, содержание пригородных зеленых зон и лесопарков.
5. Содержание кладбищ и инфраструктуры мест захоронений.

6. Содержание объектов утилизации бытовых отходов. Рекультивация отработанных свалок.
7. Расходы по освещению улиц и дорог.
8. Расходы на подготовку коммунального хозяйства для работы в зимних условиях.
9. Капитальные расходы, связанные со строительством объектов теплоснабжения, строительством полигонов по утилизации бытовых отходов, строительство мест захоронений.

Планирование расходов по данным видам работ осуществляется на основании смет расходов, включающих затраты на оплату труда, единый социальный налог, материалы, затраты на использование машин и оборудования в машино-часах по соответствующим отраслевым нормативам.

Расходы на уборку определяются на основании обслуживаемых площадей, установленной периодичности уборки, затрат на заработную плату, налоги, использование техники по отраслевым нормативам, затрат на материалы по противогололедным мероприятиям.

Расходы на освещение планируются в пределах утвержденных лимитов потребления электроэнергии и установленных региональными энергетическими комиссиями тарифов.

При планировании расходов на озеленение определяются объемы зеленых посадок, затраты на оплату труда, использования техники, стоимости семян и саженцев.

Капитальные расходы планируются на основании проектов, в соответствии с документами по ценообразованию в строительстве, издаваемых Госстроем России и региональными комиссиями по ценообразованию в строительстве субъекта РФ.

В целях удешевления стоимости работ через внедрение рыночных механизмов практикуется конкурсное размещение заказов на производство работ и оказание услуг.

Расходы на финансирование ЖКХ из бюджетов различных уровней представлены в следующих соотношениях.

В федеральном бюджете на 2003 год расходы по данному разделу не предусмотрены, но предусмотрены средства на реализацию федеральной целевой программы «Жилище» в сумме 11 млрд. рублей, в том числе по подпрограмме «Реформа ЖКХ» - 545 млн.рублей и на выведение населения из ветхого фонда - 1,3 млрд. рублей.

В нашем условном бюджете субъекта РФ на жилищно-коммунальное хозяйство запланировано 140,6 млн. руб., в том числе на государственную поддержку коммунального хозяйства – 138 млн. рублей, оказание помощи местным бюджетам – 2,4 млн. рублей.

В местном бюджете по разделу запланировано 118,1 млн. рублей, в том числе по жилищному хозяйству – 90,1 млн. рублей, по коммунальному хозяйству – 24.6 млн.руб., капитальное строительство – 3,4 млн. рублей.

Глава 14. Дефицит бюджета и источники его покрытия. Государственный и муниципальный долг

14.1. Дефицит бюджета и источники его покрытия

Дефицит бюджета – превышение расходов над доходами соответствующего уровня. Иными словами это положение, когда при утверждении бюджета на часть расходов нет доходных источников. Однако это не означает, что источники не появятся в дальнейшем, в ходе исполнения бюджета.

Бюджетный кодекс определяет, что в случае принятия бюджета на очередной год с дефицитом федеральным законом, законом субъекта РФ или нормативным актом органа местного самоуправления утверждаются источники финансирования дефицита бюджета.

Кодекс также устанавливает предельный уровень дефицита бюджета для каждого уровня бюджетной системы.

Размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации.

Предельный размер дефицита бюджета субъекта РФ связан с объемом доходов и не может превышать 15 процентов объема доходов бюджета субъекта РФ без учета помощи из федерального бюджета.

Размер дефицита местного бюджета не может превышать 10 процентов объема доходов местного бюджета без учета помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ.

Кроме того, кодекс содержит еще одно ограничение, согласно которому текущие расходы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований не могут превышать объемов доходов соответствующего бюджета. Следовательно, текущие расходы должны с одной стороны быть обеспечены доходами, а с другой стороны их объемы должны определяться при формировании бюджетов с учетом планируемого объема доходов.

На федеральном уровне дефицит определяется как в суммовом выражении, так и в процентах к валовому внутреннему продукту (ВВП). В последние годы федеральный бюджет утверждается без дефицита и даже с превышением доходов над расходами

В 2003 году федеральный бюджет утвержден по расходам в сумме 2 трлн. 345,6 млрд. рублей и по доходам в сумме 2 трлн. 417,7 млрд. рублей. Превышение доходов над расходами определено в сумме 72 млрд. 150 млн. рублей. При этом объем ВВП прогнозируется в сумме 13 трлн. 50 млрд. рублей, уровень инфляция (потребительских цен) 10- 12 процентов. Превышение доходов над расходами в 2003 году планируется распределить следующим образом: 51,4 млрд. рублей направляется на погашение

государственного долга и 20,7 млрд. рублей направляются на пополнение финансового резерва.

Финансовый резерв – это средства, аккумулируемые на погашение государственного долга в последующие годы.

На примере нашего условного субъекта РФ с численностью 800 тыс. человек параметры бюджета примерно следующие: расходы определены в сумме 4 млрд. 643 млн. рублей, а доходы в сумме 4 млрд. 418 млн. рублей. Дефицит утвержден 224,7 млн. рублей, что составляет 15 процентов доходов бюджета без учета помощи из федерального бюджета, или 4,8 процента к общим расходам бюджета.

На примере муниципального образования рассмотрим порядок определения параметров возможных расходов. Собственные доходы муниципального образования – города с численность населения порядка 100 тыс. жителей составляют 320 млн. рублей. С учетом требований бюджетного кодекса дефицит не может превышать 10 процентов от доходов, т.е. составит 32 млн. рублей. Финансовая помощь из бюджетов других уровней определена в сумме 100 млн. рублей. Следовательно, расход бюджета данного муниципалитета должны быть определены в следующем размере:

Расх. = Дох. собст. + Дох. фин. пом. + Деф. = 320 + 100 + 32 = 452 млн. рублей.

Если объем планируемых расходов будет превышать определенную выше сумму местному самоуправлению придется или сократить расходы по каким-то статьям или изыскать на муниципальном уровне дополнительные доходы.

Выше уже отмечалось, что если бюджет принимается с дефицитом, в документе, утверждающем бюджет, должны быть определены источники его финансирования.

Для федерального бюджета определены две группы источников финансирования дефицита: внешние и внутренние.

Внешние источники определены в следующих формах:

- государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;
- кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленных в иностранной валюте, привлеченные Российской Федерацией.

Внутренние источники финансирования дефицита определены следующих формах:

- кредиты, полученные Российской Федерацией от кредитных организаций в валюте Российской Федерации;
- государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;
- бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

- поступления от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности;
- сумма превышения доходов над расходами по государственным запасам и резервам;
- изменения остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета.

Источники финансирования дефицита бюджета субъекта РФ несколько отличаются от федерального уровня и состоят только из внутренних источников в следующих формах:

- государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта РФ;
- бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы;
- кредиты, полученные от кредитных организаций;
- поступления от продажи имущества находящегося в государственной собственности субъекта РФ;
- изменения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ.

Для муниципального уровня источники финансирования дефицита бюджета по формам практически не отличаются от источников, определенных для субъекта РФ:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;
- кредиты, полученные от кредитных организаций;
- бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные из бюджетов других уровней;
- поступления от продажи муниципального имущества;
- изменения остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

На практике основными источниками финансирования дефицита бюджета на уровне субъекта и на уровне муниципального образования являются бюджетные ссуды и кредиты коммерческих организаций. Займы не получили широкого распространения. Продажа имущества – источник, который по мере продаж имеет свойство уменьшаться и в итоге является конечным.

14.2. Государственный и муниципальный долг

Долги бюджетов разных уровней в силу особенностей заимствований, отличаются.

Государственным долгом Российской Федерации являются долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

Государственный долг РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом.

Государственный долг РФ в соответствии с бюджетной классификацией подразделяется на внешний долг и внутренний долг.

Внешний долг – это долговые обязательства Правительства РФ по займам, полученным от других государств, международных финансовых организаций, например от международного валютного фонда или Всемирного банка, от иностранных финансовых организаций.

Внутренний долг – долговые обязательства Правительства РФ, выраженные в валюте РФ, которые включают:

- долговые обязательства по кредитам, полученным Правительством РФ в российских финансовых организациях;
- долговые обязательства по государственным займам, осуществленным путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;
- обязательства по предоставленным Правительством РФ государственным гарантиям.

Сущность государственного займа заключается в том, что кредиторами государства выступают собственники ссудного капитала, добровольно дающие средства государству в ссуду.

Источником погашения государственных займов и уплаты процентов по ним являются средства, мобилизуемые государством в виде налогов. Кредиторы получают доход в виде процентов.

Государственный долг субъекта Российской Федерации – совокупность долговых обязательств субъекта РФ. Данный государственный долг полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в собственности субъекта РФ имуществом.

В объем государственного долга субъекта включаются: основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъектов РФ, объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ, объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ.

Муниципальный долг – совокупность долговых обязательств муниципального образования. Структура долговых обязательств, включаемых в муниципальный долг, а также его обеспечение муниципальным имуществом аналогичны обязательствам субъекта РФ.

Информация о долговых обязательствах вносится соответствующими уполномоченными органами в Государственную долговую книгу, государственную долговую книгу субъекта РФ или муниципальную долговую книгу.

В долговую книгу каждого уровня бюджетной системы вносятся сведения об объеме долговых обязательств по всем заимствованиям, о дате осуществления заимствований, формах обеспечения обязательств, об исполнении обязательств полностью или частично, а также другая информация, определяемая исполнительным органом соответствующего уровня.

Информация, внесенная в долговую книгу муниципального образования, передается органу, ведущему долговую книгу субъекта РФ. Информация, внесенная в долговую книгу субъекта РФ, направляется органу, ведущему долговую книгу Российской Федерации. Таким образом, федеральное правительство располагает информацией как о состоянии долга на отдельных территориях, так и в целом в Российской Федерации.

14.3. Обслуживание государственного и муниципального долга

Для успешного осуществления обслуживания государственного или муниципального долга ключевую роль играет политика заимствований.

Предельный объем государственного (муниципального) долга и предельные объемы государственных заимствований регулируются Бюджетным кодексом.

Предельный объем государственного долга для каждого уровня бюджета устанавливается ежегодно при утверждении закона или нормативного акта о бюджете.

Предельный объем внешних заимствований для федерального уровня не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и платежам по государственному внешнему долгу. Иными словами занимать на внешнем финансовом рынке нельзя больше сумм, которые запланированы на выплаты по долгу. Порядок и размеры заимствований на внутреннем финансовом рынке устанавливаются ежегодно в федеральном законе о бюджете на очередной год.

Заимствования на внешнем и внутреннем рынке утверждаются в виде программы заимствований в законе о бюджете на очередной год.

В федеральном бюджете на 2003 г. программа внешних заимствований определена по несвязанным заимствованиям в сумме 1290 млн. долл. США и по целевым заимствованиям до 640 млн. долларов США.

Программа внутренних заимствований предполагает за счет выпуска ценных бумаг привлечь 169,5 млрд. рублей и за счет этого направить на погашение основной задолженности (предыдущих лет) 112 млрд. руб. Разницу направить на предварительную компенсацию сбережений, обслуживание ранее предоставленных гарантий и др.

Кроме того на предоставление государственных гарантий Российской Федерацией запланировано в бюджете на 2003 год 35,1 млрд. рублей.

Предельный объем государственного долга субъекта РФ и муниципального долга не должен превышать доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней.

В нашем условном субъекте РФ на обслуживание государственного долга запланировано 99,3 млн. рублей при объеме собственных доходов в сумме 1493,3 млн. рублей.

Как уже неоднократно упоминалось, одним из основных источников финансирования государственного долга и дефицита бюджета являются государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг. На

уровне субъектов РФ и муниципальном уровне такие займы представлены единичными случаями. На федеральном уровне этот инструмент используется достаточно широко.

Основными видами ценных бумаг, выпускаемых на федеральном уровне, являются государственные краткосрочные обязательства (ГКО) и облигации федерального займа (ОФЗ).

ГКО – процентная ценная бумага, ставка доходности устанавливается в зависимости от срока обращения, срок обращения, как правило, не превышает года.

ОФЗ – именная купонная ценная бумага. Сроки платежей купонного дохода определяется в проспекте эмиссии.

Доходность государственных ценных бумаг превышает уровень инфляции и поэтому представляется привлекательным средством вкладывания средств.

Глава 15. Основы организации бюджетного процесса

15.1. Участники бюджетного процесса

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.

Бюджетный кодекс РФ относит к участникам бюджетного процесса Президента Российской Федерации, Правительство РФ, органы законодательной (представительной) власти, органы исполнительной власти (высших должностных лиц субъектов РФ, глав местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы), органы кредитно-денежного регулирования, государственные внебюджетные фонды, органы государственного и муниципального контроля, главных распорядителей и распорядителей кредитов.

Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

Бюджетные полномочия перечисленных органов определяются Бюджетным кодексом РФ, законодательными и нормативными актами по вопросам бюджетов субъектов РФ и нормативными актами органов местного самоуправления.

Составление проектов бюджетов, исполнение бюджетов, подготовка отчетов об исполнении бюджетов находится в ведении исполнительных органов. Непосредственно данные вопросы подведомственны финансовым органам.

Рассмотрение проектов бюджетов, утверждение нормативных актов о бюджете, утверждение отчетов об исполнении бюджетов осуществляют законодательные (представительные) органы.

Президент Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов РФ, главы местного самоуправления наделены правом подписания законов (нормативных актов) о бюджете и правом возвращения проектов на доработку, если акты противоречат законодательству.

15.2. Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов

Составлению проектов бюджетов предшествует работа по подготовке прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов.

Кодекс предусматривает, что проекты бюджетов должны составляться с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов. Однако федеральный закон о данных стандартах не принят и поэтому ряд статей Бюджетного кодекса, содержащих нормы о стандартах по состоянию на вторую половину 2003 года в действие не введены.

Планирование доходов и расходов бюджетов рассмотрено в 5-7 главах, в настоящем разделе охарактеризуем организацию процесса подготовки проекта бюджета.

Составление проектов бюджетов является исключительной прерогативой Правительства РФ, соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Непосредственно составление проектов бюджетов осуществляется Министерством финансов РФ, финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Необходимо подчеркнуть исключительную важность приведенной нормы, которая однозначно определяет, что никакой другой орган, кроме Правительства РФ и органов исполнительной власти других уровней, не вправе разрабатывать проекты бюджетов. Никаких альтернативных проектов от фракций, партий и иных групп быть не может.

Составление бюджета основывается на Бюджетном послании Президента РФ, прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории, основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год, прогнозе сводного баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год, плане развития государственного или муниципального сектора экономики на очередной финансовый год.

В проекте закона (решения) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета: общий объем доходов, общий объем расходов бюджета и дефицит бюджета, прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам, и статьям классификации доходов бюджета, нормативы

отчислений от собственных доходов, передаваемых бюджета других уровней бюджетной системы РФ.

Законопроектом должны быть установлены расходы бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации, общий объем капитальных расходов и текущих расходов, расходы и доходы целевых бюджетных фондов, объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы, распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств, в соответствии с ведомственной классификацией.

Кроме того, в проекте закона (решения) должны быть определены параметры государственного (муниципального) долга, государственных (муниципальных) заимствований.

Составление проекта федерального бюджета Правительством РФ начинается не позднее, чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года.

Конкретный порядок и сроки подготовки документов и материалов федеральными органами исполнительной власти определяется Правительством РФ.

Разработка и согласование федеральными органами исполнительной власти показателей проекта бюджета и предоставляемых с ним документов завершается не позднее 15 июля года, предшествующего очередному финансовому году.

С 15 июля до 15 августа Правительство рассматривает прогноз социально-экономического развития России на очередной год и уточненные параметры прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, проект федерального бюджета, другие документы к бюджету и утверждает проект федерального закона о федеральном бюджете для внесения его в Государственную Думу.

Порядок подготовки проектов бюджетов в субъектах РФ и муниципальных образований в основном повторяет этапы федерального уровня. Отличия наблюдаются преимущественно в сроках подготовки, которые несколько короче, а также имеются отличия в объеме и перечне предоставляемых документов.

Сроки предоставления проекта бюджета и документов к проекту в законодательный (представительный) орган определяется Бюджетным кодексом для федерального уровня или законами (решениями) других уровней бюджетной системы.

На федеральном уровне Правительство РФ должно внести проект федерального закона на очередной год в Государственную Думу не позднее 15 августа текущего года.

Одновременно проект данного федерального закона вносится Президенту Российской Федерации.

Комитет по бюджету Думы дает заключение о соответствии представленных материалов требованиям законодательства (или не

соответствии) и Совет Государственной Думы принимает законопроект для рассмотрения (или возвращает в Правительство РФ на доработку).

Закон о федеральном бюджете рассматривается в четырех чтениях. Рассмотрение законопроекта в первом чтении должно пройти в течение 30 дней после внесения законопроекта в Государственную Думу.

При рассмотрении проекта **в первом чтении** обсуждается его концепция, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, а также основные характеристики федерального бюджета:

- доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов;
- распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;
- дефицит федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета, источники его покрытия; общий объем расходов федерального бюджета на очередной финансовый год.

При рассмотрении проекта в первом чтении Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады профильных комитетов Думы, а также доклад Председателя Счетной палаты и принимает решение о принятии в первом чтении или об отклонении законопроекта.

В случае принятия утверждаются вышеперечисленные основные характеристики бюджета.

В случае отклонения в первом чтении проекта федерального бюджета Государственная Дума может передать законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик, вернуть законопроект на доработку в Правительство РФ или поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

При передаче законопроекта в согласительную комиссию, в течение 10 дней указанная комиссия разрабатывает новый вариант основных характеристик бюджета, согласовывая эти характеристики с изменениями в законопроектах в области налогового законодательства, внесенных Правительством РФ вместе с законопроектом.

По окончании работы согласительной комиссии проект вновь рассматривается Государственной Думой. В случае принятия проект переходит во второе чтение, а в случае повторного отклонения проекта в первом чтении Государственная Дума ставит вопрос о недоверии Правительству РФ.

В случае возвращения проекта на доработку в Правительство РФ, проект в течение 20 дней должен быть доработан Правительством с учетом предложений, изложенных в заключениях профильных комитетов Думы. Повторное рассмотрение законопроекта Думой осуществляется в течение 10 дней со дня повторного внесения.

Если по результатам выражения недоверия Правительству РФ Президент Российской Федерации отправит Правительство в отставку, вновь сформированное Правительство представляет новый проект федерального бюджета не позднее 30 дней после формирования.

Следует отметить, что Президент Российской Федерации может не согласиться с решением Государственной Думы о недоверии Правительству РФ и в соответствии с Конституцией Российской Федерации может принять решение о роспуске Государственной Думы и о назначении новых выборов.

При таком варианте, а также когда бюджет не утвержден до начала финансового года вступает в действие механизм временного управления бюджетом.

В этом случае исполнительные органы осуществляют расходование бюджетных средств в размере одной четвертой ассигнований предыдущего года в расчете на квартал, по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификации, при условии, что в предыдущем году средства на эти цели выделялись.

При рассмотрении бюджета **во втором чтении** утверждаются расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации и размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Государственная Дума рассматривает законопроект во втором чтении в течение 15 дней после принятия в его первом чтении. В ходе рассмотрения проекта во втором чтении рассматриваются внесенные субъектами права законодательной инициативы поправки по разделам функциональной классификации.

Если проект принимается во втором чтении, он переходит для подготовки к третьему чтению, если отклоняется, то он передается в согласительную комиссию.

При рассмотрении **в третьем чтении** утверждаются расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации и главным распорядителям средств по всем четырем уровням функциональной классификации расходов, распределение средств фонда финансовой поддержки субъектов РФ, расходы федерального бюджета на целевые программы, расходы на федеральную адресную инвестиционную программу, программы представления государственных гарантий, программы государственных заимствований.

К третьему чтению направляется наибольшее число поправок, поскольку затрагиваются интересы конкретных бюджетополучателей.

Государственная Дума рассматривает проект в третьем чтении в течение 25 дней после принятия во втором чтении.

Государственная Дума рассматривает проект закона о федеральном бюджете в **четвертом чтении** в течение 15 дней со дня принятия в третьем. При рассмотрении законопроекта в четвертом чтении он голосуется в целом. Внесение поправок не допускается.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете передается на рассмотрении Совета Федерации, который в течение

14 дней со дня представления государственной Думой выносит решение об одобрении закона в целом. Одобренный Советом Федерации закон направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

В случае отклонения Советом Федерации закона о бюджете он направляется в согласительную комиссию для преодоления разногласий. После чего Государственная Дума рассматривает согласованный вариант в одном чтении.

В случае отклонения закона Президентом Российской Федерации, закон передается в согласительную комиссию, в состав которой включается представитель Президента РФ. Дальнейшее рассмотрение аналогично, изложенному выше.

На уровне субъектов Российской Федерации бюджеты рассматриваются в четырех или трех чтениях. В субъекте, который мы рассматриваем в качестве примера, бюджет рассматривается в трех чтениях.

В первом чтении рассматривается концепция бюджета, прогноз социально-экономического развития, основные направления бюджетной и налоговой политики, доходы по группам, статьям и подстатьям классификации доходов, ставки налогов, утверждаемых законодательным органом, нормативы отчислений от регулирующих доходов в местные бюджеты, общий объем расходов бюджета субъекта РФ, объем дефицита и источники его покрытия.

Результатом рассмотрения в первом чтении может быть принятие, возвращение на доработку или отклонение. В случае принятия в первом чтении создается согласительная комиссия из представителей законодательного и исполнительного органов, которая рассматривает внесенные поправки и готовит проект ко второму чтению.

На уровне субъекта, как правило, не предусматриваются меры, связанные с отставкой органов исполнительной власти. Уточнение показателей осуществляется путем проведения согласительных процедур.

Во втором чтении рассматривается распределение расходов по разделам функциональной классификации, объем сумм дотаций и их распределение по бюджетам муниципальных образований, расходы по распорядителям кредитов, расходы на финансирование целевых программ и целевой инвестиционной программы.

В третьем чтении проект рассматривается в целом, поправки не допускаются.

После принятия в третьем чтении проект направляется для подписания и обнародования главе Администрации (Президенту) субъекта РФ, который может вернуть проект в законодательный орган с соответствующей мотивировкой.

Законодательный орган может согласиться с замечаниями или преодолеть вето большинством в две трети голосов от численности депутатов законодательного органа.

Местные бюджеты рассматриваются в двух или трех чтениях в соответствии с местным документом о бюджетном процессе.

При рассмотрении в первом чтении рассматривается прогноз социально-экономического развития, объем доходов по группам, статьям и подстатьям, общий объем расходов, дефицит и источники его покрытия.

После принятия в первом чтении может создаваться согласительная комиссия, которая рассматривает поступившие поправки и готовит проект ко второму чтению.

Во втором чтении утверждается распределение расходов по разделам функциональной классификации, по главным распорядителям и распорядителям бюджетных средств, на целевые программы и на инвестиционную программу. Во втором чтении бюджет может приниматься и в целом.

После утверждения в целом, решение о бюджете направляется для подписания и обнародования главе местного самоуправления, который также как и глава исполнительной власти субъекта может возвращать акт на доработку. Дальнейшая процедура аналогична описанной выше для субъекта РФ.

15.3. Исполнение бюджетов

Исполнение бюджетов начинается с началом финансового года и осуществляется уполномоченными органами на основе бюджетной росписи.

Органами, уполномоченными осуществлять исполнение бюджета на федеральном уровне, является Правительство РФ, Министерство финансов и главные распорядители кредитов – министерства, государственные комитеты, федеральные службы и другие федеральные органы исполнительной власти в соответствии с ведомственной классификацией расходов.

На уровне субъектов исполнение осуществляют Администрации (Правительства), финансовые управления (министерства финансов), главные распорядители кредитов в соответствии с ведомственной классификацией расходов.

На муниципальном уровне схема примерно такая же, как и на уровне субъекта, имеются отличия в названиях органов и распорядителях кредитов.

После утверждения бюджета главные распорядители кредитов на основании утвержденных сумм по отраслям и распорядителям кредитов в течение 10 дней составляют в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетную роспись по распорядителям и получателям бюджетных средств, с поквартальной разбивкой ассигнований.

Бюджетная роспись – это сводное распределение средств получателям с распределением по разделам экономической классификации расходов. Напомним, что экономическая классификация включает текущие расходы -

код 100000, капитальные расходы - 200000, предоставление бюджетных кредитов – 300000.

Структура текущих расходов рассматривалась в главах 10 и 11 на примере учреждений.

На основании бюджетной росписи главных распорядителей кредитов финансовый орган составляет сводную бюджетную роспись, которая должна быть утверждена руководителем финансового органа в течение 15 дней после утверждения бюджета. Не позднее 17 дней после утверждения бюджета сводная бюджетная роспись должна быть направлена в Правительство или соответствующий орган субъекта РФ или местного самоуправления.

Для сведения сводная бюджетная роспись направляется в законодательный (представительный) орган и Счетную палату или соответствующий контрольный орган других уровней бюджетной системы.

Столь жесткие сроки установлены, чтобы иметь возможность начинать новый финансовый год с необходимыми документами. Однако даже для федерального уровня сводная бюджетная роспись составляется в ходе начавшегося финансового года, поскольку, например, федеральный бюджет на 2003 год был принят Государственной Думой 11 декабря, одобрен Советом Федерации 18 декабря и подписан Президентом 24 декабря 2002 г.

Исполнение бюджета предусмотрено по доходам и расходам.

Исполнение по доходам предусматривает:

- перечисление и зачисление доходов на единые счета бюджета;
- распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;
- возврат излишне начисленных сумм;
- учет доходов и составление отчетов.

Общая схема этого процесса выглядит следующим образом. Налогоплательщики перечисляют платежи на счета отделения федерального казначейства в субъекте РФ. Казначейство распределяет поступившие средства по уровням бюджетов с учетом действующих норм налогового законодательства.

Поскольку по ряду налогов предусмотрены авансовые платежи, то по окончании налогового периода из-за изменений условий деятельности или результативности бизнеса могут возникать переплаты, которые должны быть возвращены или зачислены в счет будущих платежей.

Исполнение бюджета по расходам осуществляется в пределах фактического наличия бюджетных средств на счетах с соблюдением процедуры санкционирования и финансирования.

Этап санкционирования включает составление и утверждение бюджетной росписи, и утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям. Этап также включает утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей кредитов.

Бюджетные обязательства, признанная органом исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета, возникшая в соответствии с законом (нормативным актом) о бюджете и сводной бюджетной росписью.

Лимиты бюджетных обязательств - объем обязательств на период не более трех месяцев, как правило, на квартал.

Получатели средств бюджета получают разрешение – санкцию на проведение расходов, о финансовый орган обязуется его исполнить.

С учетом складывающейся ситуации, при неравномерном распределении расходов по кварталам, из-за изменения тарифов в течение года, до внесения поправок в бюджет, возможно проведение передвижение части кредитов с последующих периодов для обеспечения текущего финансирования.

Внесение изменений в бюджет производится в ходе его исполнения в случае увеличения или уменьшения доходов, а также в случаях необходимости увеличения расходов.

Поправками в Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики», внесенными в 2003 году установлено, пересмотр цен и тарифов на коммунальные услуги должно сопровождаться соответствующими изменениями в бюджетах.

Особенности кассового исполнения бюджетов. Существуют две основные схемы организации финансирования расходов бюджетополучателей.

Согласно первой схемы, финансовые органы в соответствии с бюджетной росписью и лимитами бюджетных обязательств перечисляют средства главным распорядителям и распорядителям кредитов средства, Распорядители средств перечисляют средства получателям, которые осуществляют расходы в соответствии со сметой, самостоятельно определяя первоочередность финансирования.

Контроль расходования средств финансовые органы проводят в виде последующих плановых или тематических проверок.

В условиях высокого уровня дефицита и неравномерности поступления средств, а также в силу разного понимания приоритетов у руководителей при такой схеме финансирования возможно возникновение различного рода осложнений. Например, финансовые органы, перечисляя средства исходили из того, что на первой неделе месяца учреждения отрасли рассчитаются за электроэнергию, а руководители отрасли перечислили средства за водоснабжение. Через неделю, руководители исполнительного органа получили предупреждение о возможном отключении от электроэнергии, с последующими проблемами. Кроме того, такая схема не исключает нецелевого использования бюджетных средств.

Вторая схема, получавшая название кассового исполнения бюджета предполагает, что распорядители и получатели бюджетных средств на основе заявок готовят счета на оплату конкретного вида расходов и финансовые органы осуществляют перечисление средств на конкретные нужды – на оплату электроэнергии, проведенные ремонты или на заработную плату.

Контроль использования средств в этом случае осуществляется более эффективно. Возможность нецелевого использования средств при этой схеме серьезно затруднено, что повышает эффективность использования средств.

Кассовое исполнение федерального бюджета осуществляется через органы федерального казначейства в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Кассовое исполнение бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов могут осуществлять как финансовые органы, так и по договору, органы федерального казначейства.

Для субъектов РФ, имеющих высокий уровень дотаций из федерального бюджета, кассовое исполнение бюджетов через органы федерального казначейства, является обязательным. Перечень высокодотационных субъектов РФ определяется ежегодно законом о федеральном бюджете. В 2003 году этот перечень включал 29 республик, областей, автономных округов.

15.4. Бюджетный контроль

Контроль за исполнением бюджета осуществляется законодательными (представительными) и исполнительными органами.

Контроль представительного органа предполагает:

1. Право соответствующих представительных органов на получение оперативной информации об исполнении бюджета.
2. Право на утверждение или не утверждение отчета об исполнении бюджета.
3. Право вынесения оценки деятельности исполнительного органа по исполнению бюджета.
4. Право на создание собственного контрольно-счетного органа.

Оперативная информация об исполнении бюджета – ежемесячные справки и квартальные отчеты могут рассматриваться представительным органом без утверждения и являются основой для внесения поправок в бюджет в ходе его исполнения.

По итогам финансового года представительный орган рассматривает отчет исполнительного органа об исполнении бюджета. Рассмотрению отчета должна предшествовать документальная проверка уполномоченного органа (или аудиторской организации) и соответствующее заключение по разделам функциональной классификации и главным распорядителям кредитов по целевому использованию средств бюджета.

При утверждении (не утверждении) отчета об исполнении бюджета представительный орган вправе выносить оценку исполнения бюджета. Например, признать исполнение бюджета соответствующей администрацией удовлетворительным и отметить направления или разделы, по которым необходимо разработка мер, направленных на повышение качества бюджетного процесса.

При выявлении в ходе проверки исполнения (аудита) нарушений законодательства представительный орган может признать исполнение бюджета неудовлетворительным и в зависимости от характера выявленных нарушений и обратиться в прокуратуру с просьбой о принятии мер прокурорского реагирования.

Контроль исполнительного органа складывается из оперативного, текущего и последующего.

1. Оперативный контроль – постоянный, ежедневный, декадный, месячный контроль за поступлением доходов и отслеживанием финансирования неотложных мер.

В силу высокого уровня дефицита в значительном числе бюджетов субъектов РФ и особенно местных бюджетов, распределение средств осуществляется в оперативном режиме, в соответствии с заключенными соглашениями по оплате расходов, связанных с жизнеобеспечением (энергоснабжение, обеспечение водой и т.д.).

2. Текущий контроль – проведение проверок в ходе исполнения бюджета, включая тематические проверки, проводимые финансовыми органами и составление промежуточных отчетов, на основании которых осуществляется внесение изменений в бюджет.
3. Последующий контроль – проверки исполнения бюджета, осуществляемые финансовым органом исполнительной власти или независимым аудитором перед составлением отчета. По результатам контроля исполнительный орган вправе применять меры дисциплинарного характера к нарушителям или передавать материалы в правоохранительные органы в случае выявления нецелевого использования средств бюджета.

Введение кассового исполнения бюджета значительно сокращает нецелевое использование средств.

15.5. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение установленного Бюджетным кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней признается нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения.

Меры, применяемые к нарушителям включают:

1. Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.
2. Блокировку расходов.
3. Изъятие бюджетных средств.
4. Приостановление операций по счетам в кредитных организациях.
5. Наложение штрафов.
6. Начисление пени.

На федеральном уровне полномочиями по применению мер принуждения являются органы федерального казначейства.

Органы федерального казначейства обладают правом по применению мер принуждения и на уровне субъектов РФ, если они осуществляют кассовое исполнение бюджетов субъектов РФ, о чем уже отмечалось выше, в разделе 15.3.

Если органы федерального казначейства не осуществляют исполнение региональных и местных бюджетов, то правом применения мер принуждения обладают соответствующие региональные или местные финансовые органы.

Непосредственно правом применения мер принуждения наделены руководители финансовых органов и их заместители. Эти руководители в соответствии с законодательством могут применять как меры принуждения, связанные с бюджетным процессом, так и меры, связанные с вынесением предупреждений должностным лицам о нарушении бюджетного законодательства. Кроме того, руководители финансовых органов и их заместители, имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях.

Протоколы об административных правонарушениях являются основанием для наложения штрафов на должностных и юридических лиц.

Основаниями применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства являются:

- неисполнение закона (решения) о бюджете;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- неперечисление, неполное или несвоевременное перечисление бюджетных средств бюджетополучателям;
- несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей;
- несвоевременное предоставление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;
- несвоевременное доведение до бюджетополучателей уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств;
- несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете;
- несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета;
- несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об их исполнении;
- отказ или несвоевременное подтверждение о принятых бюджетных обязательствах;
- финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись или в размерах, превышающих суммы, предусмотренные в бюджетной росписи;
- несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга;

- открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Центрального Банка России.

В завершение главы о контроле и ответственности необходимо обратить внимание, что определение Бюджетного кодекса предусматривает нарушения на всех этапах бюджетного процесса, однако основания для применения мер принуждения и ответственности предусмотрены только к стадии исполнения бюджета.

Не предусмотрена ответственность за нарушения при составлении, рассмотрении и утверждении бюджета. Видимо и по этой причине бюджеты нижестоящих уровней далеко не всегда сбалансированы по доходам и расходам, учитывая, что объемы доходов нижестоящих бюджетов фактически определяются законами (решениями) о бюджетах вышестоящих уровней бюджетной системы. Также, видимо и по этой причине, представительный орган может не утверждать, как свидетельствует практика, бюджет на протяжении более полутора лет.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – М., 1993, - 59 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации.- М., 1998,- 128 с.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации: Части первая и вторая. - М.: Юрайт-М, 2003. – 320 с.
4. Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях».- М.: Инфра-М, 2002. с.119-120.
5. Федеральный закон от 4.07.2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». // Российская газета от 8 июля 2003 г.
6. Федеральный закон от 6.05.2003 № 52-ФЗ « О внесении изменений и дополнений в закон российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты РФ в части совершенствования оплаты жилья и коммунальных услуг». // Российская газета от 8 мая 2003 г.
7. Федеральный закон от 5.04 2003 № 44-ФЗ « О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи». // Российская газета от 9 апреля 2003 г.
8. Федеральный закон от 15.08 1996 № 115-ФЗ « О бюджетной классификации Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 07.05.2002 г. № 51 –ФЗ), с изменениями и дополнениями ФЗ от 6.05.2003 г. № 53-ФЗ. // Российская газета от 13 мая 2003 г.
9. Федеральный закон от 24 12 2002 г. № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год». // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 52.
10. Закон Российской Федерации от 23.05.1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе» с изменениями и дополнениями, в редакции ФЗ от 08.08.2001 г. № 126 -ФЗ.
11. Закон Российской Федерации от 24.12.1992 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики». // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, №3., Собрание законодательства РФ, 1996, №3, 1997 № 17, 1999 № 7, №25, № 28, 2002 № 52.
12. Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию. // Российская газета от 17 мая 2003 г.
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 6.05.2003 г. № 255 «О разработке и финансировании выполнения заданий по обеспечению государственных гарантий оказания гражданам РФ

- бесплатной медицинской помощи и контроле за их реализацией. // Российская газета от 13 мая 2002 г.
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.11.2001 г. № 797 « О подпрограмме «Реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса РФ» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы. // Российская газета от 5 декабря 2001 г.
 15. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской федерации на период до 2005 года». // Российская газета от 21.08.2001г.
 16. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2003 г. № 191 « О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников образовательных учреждений. // Российская газета от 8 апреля 2003 г.
 17. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.02.1999 г. № 192 «Об утверждении Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 8.
 18. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.09 1998 № 1096 «Об утверждении программы государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью. – Собрание законодательства Российской Федерации.- 1998, № 41.
 19. Постановление Правительства Российской Федерации от 6.11.2001 № 775 «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы. – Собрание законодательства РФ, 2001, № 47.
 20. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.11. 2001 г. № 830 «О таможенном тарифе РФ и товарной номенклатуре, применяемой при осуществлении внешнеэкономической деятельности.- Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 50.
 21. Приказ министерства финансов РФ от 22.04 2003 г. № 37н «О внесении изменений и дополнений в приказ Министерства финансов РФ от 30 декабря 2002 № 139н Об утверждении Порядка исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2003 год». – Российская газета от 17 мая 2003.
 22. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник/Под ред. М.В.Романовского и О.В.Врублевской, 2-е изд.- М.: Юрайт, 2000.
 23. Бюджетная система России: Учебник. /Под ред. Г.Б.Поляка. М.:Юнити,1998, 540 с.
 24. Игудин А.Г. Проблемы укрепления доходной базы местных бюджетов.// Финансы. – 2000, № 12.

25. Колесов А.С. Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования. // Финансы. - 2002, - №5.
26. Коростелева М.Н. Развитие финансов местного самоуправления: Автореф. дис.канд. экон. наук. Самара, 2000. - 21 с.
27. Лавриков И.Н. Проблемы межбюджетных отношений в РФ и пути их решения. // Финансы. - 2002, - №5
28. Мокрый В.С. проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления. // Финансы. - 2001. - №1.
29. Пронина Л.И. Вторая часть налогового кодекса – продолжение налоговой реформы и ее влияние на доходы местных бюджетов. // Финансы. - 2002, - №5.
30. Современное состояние местных бюджетов. Цифры, факты, выводы. Материалы доклада Рабочей группы Государственного совета. // Муниципальная политика. – 2003, - №3-4.
31. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник. / Под ред. В.К. Сенчагова и А.И. Аронова. - М.: Проспект, 2002, 496 с.
32. Христенко В. Развитие бюджетного Федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий. // Российская газета от 17.02. 2001.
33. Яндиев М.И. Финансы регионов. - М.: Финансы и статистика. - 2002, 238 с.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ОБЩАЯ СХЕМА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ОСНОВНЫХ РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К 2005 году

Функция	Нормативное правовое регулирование	Обеспечение финансовыми средствами	Организация предостав- ления
1	2	3	4
1. Бюджетные услуги общего характера			
1.1. Функционирование главы государства - Президента Российской Федерации	Ф	Ф	Ф
1.2. Функционирование законодательных (представительных) и исполнительных органов федеральной государственной власти	Ф	Ф	Ф
1.3. Функционирование законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации	Р	Р	Р
1.4. Функционирование представительных и исполнительных органов местного самоуправления	М	М	М
1.5. Проведение выборов и референдумов			
федеральных	Ф	Ф	Ф
региональных	Ф + Р	Р	Р
местных	Ф + М	М	М
1.6. Сбор налогов			
федеральные налоги	Ф	Ф	Ф
региональные налоги	Ф + Р	Ф + Р	Ф
местные налоги	Ф + М	Ф + М	Ф

	1	2	3	4
1.7. Распоряжение бюджетным средствами и контроль за ними (финансовые органы, Счетная палата Российской Федерации, КРУ)				
федеральными		Ф	Ф	Ф
региональными		Ф + Р	Р	Р
местными		Ф + М	М	М
1.8. Архивная служба				
федеральная		Ф	Ф	Ф
региональная		Ф + Р	Р	Р
местная		Ф + М	М	М
1.9. Учет земли и недвижимости				
Составление единого земельного кадастра		Ф	Ф	Ф
Учет недвижимости для целей налогообложения		Ф + Р + М	М	М
1.10. Запись актов гражданского состояния		Ф	Ф + Р	Р + М
1.11. Государственный статистический учет		Ф	Ф	Ф
1.12. Регистрация патентов и товарных знаков		Ф	Ф	Ф
1.13. Санитарно - эпидемиологический и ветеринарный надзор		Ф	Ф	Ф
1.14. Стандартизация и метрология		Ф	Ф	Ф
1.15. Геодезия и картография		Ф	Ф	Ф
1.16. Гидрометеорология		Ф	Ф	Ф
1.17. Семеноводство и племеноводство		Ф	Ф	Ф
1.18. Федеративная и национальная политика		Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р
1.19. Международная деятельность		Ф	Ф	Ф
1.20. Судебная власть				
федеральная судебная система		Ф	Ф	Ф
мировые судьи		Ф + Р	Р	Р

1	2	3	4
1.21. Национальная оборона (включая воинский учет, мобилизационную подготовку, военный космос)	Ф	Ф	Ф
1.22. Утилизация и ликвидация вооружений	Ф	Ф	Ф
1.23. Правоохранительная деятельность и обеспечение общественной безопасности			
Органы внутренних дел: борьба с организованной преступностью и особо опасными преступлениями	Ф	Ф	Ф
борьба с прочими преступлениями	Ф + Р	Ф + Р	Р
охрана общественного порядка	Ф + Р + М	Р + М	М
безопасность движения	Ф	Р	Р
Внутренние войска	Ф	Ф	Ф
Уголовно - исполнительная система	Ф	Ф	Ф
Органы налоговой полиции	Ф	Ф	Ф
Органы государственной безопасности	Ф	Ф	Ф
Органы пограничной службы	Ф	Ф	Ф
Таможенные органы	Ф	Ф	Ф
Органы прокуратуры	Ф	Ф	Ф
Противопожарная служба	Ф + Р	Ф + Р	Р + М
1.24. Фундаментальные исследования и содействие научно - техническому прогрессу	Ф	Ф	Ф
1.25. Исследование и использование космического пространства	Ф	Ф	Ф
1.26. Средства массовой информации			

	1	2	3	4
СМИ федеральных органов власти		Ф	Ф	Ф
СМИ региональных органов власти		Р	Р	Р
СМИ местных органов власти		М	М	М
1.27. Охрана окружающей среды и природные ресурсы				
Объекты и мероприятия федерального значения		Ф	Ф	Ф
Объекты и мероприятия регионального значения		Р	Р	Р
Объекты и мероприятия местного значения		М	М	М
1.28. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий				
федерального значения		Ф	Ф	Ф
регионального значения		Р	Ф + Р	Р
1.29. Гражданская оборона		Ф	Ф	Ф
1.30. Связь				
почта, телеграф		Ф	Ф	Ф
телефон		Р	Р	Р
1.31. Служба воздушного транспорта		Ф	Ф	Ф
2. Бюджетные услуги населению				
2.1. Образование				
Дошкольное образование		М	М	М
Общее (школьное) образование (поддержание системы)		Ф + Р + М	М	М
Общее образование (программы Развития)		Ф + Р + М	Ф + Р + М	Ф + Р + М
Школы - интернаты		Ф + Р	Р	Р
Начальное и среднее профессиональное образование		Ф + Р	Ф + Р	Р
Начальное и среднее профессиональное образование для инвалидов		Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р
Переподготовка и повышение		Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р

	1	2	3	4
квалификации				
Высшее образование		Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р
2.2. Культура, искусство, рекреация				
объекты (программы) федерального значения		Ф	Ф	Ф
объекты (программы) регионального значения		Р	Р	Р
объекты (программы) местного значения		М	М	М
2.3. Здравоохранение				
Высокоспециализированное		Ф	Ф	Ф
Среднеспециализированное		Ф + Р	Р	Р
Общее (платежи в систему ОМС)		Ф	Р + М	Р + М
Программы развития		Ф + Р + М	Ф + Р + М	Ф + Р + М
2.4. Спорт				
высших достижений и национального резерва		Ф	Ф + Р	Ф + Р
массово - оздоровительный		М	М	М
2.5. Социальная политика				
Учреждения социального обеспечения (дома - интернаты, детские дома - интернаты, центры социального обслуживания и реабилитации)		Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р + М
Молодежная политика		Р	Р	Р
Социальные выплаты и льготы в соответствии с федеральны законодательством		Ф	Ф	Р + М
2.6. Пенсионное обеспечение		Ф	Ф	Ф
2.7. Политика занятости				
государственная служба занятости		Ф	Ф	Ф
пособия по безработице		Ф	Ф	Ф
активные программы		Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р
2.8. Миграционная политика		Ф	Ф	Ф
2.9. Жилищное хозяйство (ремонт и обслуживание жилых домов)		М	М	М

1	2	3	4
2.10. Коммунальное хозяйство	М	М	М
2.11. Благоустройство территории	М	М	М

3. Экономическая политика

3.1. Регулирование национальной экономики

Атомная промышленность	Ф	Ф	Ф
Рыбное хозяйство	Ф	Ф	Ф
Антимонопольная политика	Ф	Ф	Ф
Мероприятия по развитию рыночной инфраструктуры (включая поддержку малого бизнеса)	Ф + Р + М	Ф + Р + М	Ф + Р + М
Лицензирование деятельности:			
федерального значения	Ф	Ф	Ф
регионального значения	Ф + Р	Р	Р
местного значения	Ф + М	М	М

3.2. Функционирование и развитие производственной инфраструктуры

Дорожное хозяйство:			
Федеральное дорожное хозяйство	Ф	Ф	Ф
Региональное дорожное хозяйство	Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р
Местное дорожное хозяйство	Ф + Р + М	Р + М	Р + М
Транспорт:			
воздушный, морской	Ф	Ф	Ф
автомобильный, речной, метрополитен	Ф + Р + М	Ф + Р + М	Ф + Р + М
междугородный автомобильный пассажирский транспорт	Ф + Р	Р	Р
местный (внутригородской) общественный транспорт	Ф + Р + М	Р + М	Р + М

3.3. Реструктуризация

производства			
Конверсия оборонной промышленности	Ф	Ф	Ф
Конверсия угольной промышленности	Ф	Ф	Ф

1	2	3	4
Поддержка приоритетных отраслей национальной экономики	Ф	Ф	Ф
Поддержка сельского хозяйства	Ф	Ф + Р	Ф + Р
3.4. Управление государственным и муниципальным имуществом			
федеральное имущество	Ф	Ф	Ф
региональное имущество	Р	Р	Р
муниципальное имущество	М	М	М
3.5. Восстановление природоресурсного потенциала			
объекты и мероприятия федерального значения	Ф	Ф	Ф
объекты и мероприятия регионального значения	Р	Р	Р
объекты и мероприятия местного значения	М	М	М
4. Прочие функции			
4.1. Обслуживание государственного долга			
Обслуживание государственного долга Российской Федерации	Ф	Ф	Ф
Обслуживание государственного долга субъектов РФ	Ф + Р	Р	Р
Обслуживание муниципального долга	Ф + М	М	М
4.2. Пополнение государственных запасов и резервов			
4.3. Резервные фонды (непредвиденные расходы)			
федеральный	Ф	Ф	Ф
региональный	Р	Р	Р

1	2	3	4
муниципальный	М	М	М
4.4. Выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации	Ф	Ф	Ф
муниципальных образований	Ф + Р	Р	Р

Обозначения. Органы власти (бюджет): Ф - федеральные, Р - региональные (субъекты Российской Федерации), М - местные (муниципальные образования), + - совместные полномочия (софинансирование)

ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ
(НОРМА ЧАСОВ ПЕДАГОГИЧЕСКОЙ РАБОТЫ ЗА СТАВКУ
ЗАРАБОТНОЙ
ПЛАТЫ) ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Утверждена постановлением Правительств Российской Федерации
от 3 апреля 2003 г. N 191

Продолжительность рабочего времени (норма часов педагогической работы за ставку заработной платы) для педагогических работников образовательных учреждений устанавливается исходя из сокращенной продолжительности рабочего времени не более 36 часов в неделю <*>.

<*> Продолжительность рабочего времени педагогических работников включает преподавательскую (учебную) работу, воспитательную, а также другую педагогическую работу, предусмотренную должностными обязанностями и режимом рабочего времени, утвержденными в установленном порядке.

Педагогическим работникам образовательных учреждений в зависимости от должности и (или) специальности с учетом особенностей их труда устанавливается:

1. Продолжительность рабочего времени:

36 часов в неделю - работникам из числа профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений высшего профессионального образования и образовательных учреждений дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов;

30 часов в неделю - старшим воспитателям образовательных учреждений (кроме дошкольных образовательных учреждений и образовательных учреждений дополнительного образования детей);

36 часов в неделю:

старшим воспитателям дошкольных образовательных учреждений и образовательных учреждений дополнительного образования детей;

педагогам-психологам, методистам (старшим методистам), социальным педагогам, педагогам-организаторам, мастерам производственного обучения, старшим вожатым, инструкторам по труду образовательных учреждений;

руководителям физического воспитания образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования;

преподавателям-организаторам (основ безопасности жизнедеятельности, допризывной подготовки) общеобразовательных учреждений, учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования; инструкторам-методистам (старшим инструкторам-методистам) образовательных учреждений дополнительного образования детей спортивного профиля.

2. Норма часов преподавательской работы за ставку заработной платы (нормируемая часть педагогической работы) <*>, <*>, <***>:

<*> За преподавательскую работу, выполненную с согласия педагогических работников сверх установленной нормы часов за ставку заработной платы, производится дополнительная оплата соответственно получаемой ставке заработной платы в одинарном размере в порядке, определяемом Министерством образования Российской Федерации.

<*&*> Норма часов педагогической и (или) преподавательской работы за ставку заработной платы педагогических работников установлена в астрономических часах.

<***> Для учителей, преподавателей, педагогов дополнительного образования образовательных учреждений норма часов преподавательской работы включает проводимые ими уроки (занятия) независимо от их продолжительности и короткие перерывы (перемены) между ними.

Учителям, которым не может быть обеспечена полная учебная нагрузка, гарантируется выплата ставки заработной платы в полном размере при условии догрузки их до установленной нормы часов другой педагогической работой в следующих случаях:

учителям 1 - 4 классов при передаче преподавания уроков иностранного языка, музыки, изобразительного искусства и физической культуры учителям-специалистам;

учителям 1 - 4 классов сельских общеобразовательных учреждений с нерусским языком обучения, не имеющим достаточной подготовки для ведения уроков русского языка;

учителям русского языка сельских начальных общеобразовательных школ с нерусским языком обучения;

учителям физической культуры сельских общеобразовательных учреждений, учителям иностранного языка общеобразовательных учреждений, расположенных в поселках лесозаготовительных и сплавных предприятий и химлесхозов.

Учителям общеобразовательных учреждений и преподавателям педагогических училищ и педагогических колледжей, у которых по независящим от них причинам в течение учебного года учебная нагрузка уменьшается по сравнению с установленной нагрузкой, до конца учебного года выплачивается:

заработная плата за фактическое число часов, если оставшаяся нагрузка выше установленной нормы за ставку;

заработная плата в размере ставки, если оставшаяся нагрузка ниже установленной нормы за ставку и если их невозможно догрузить другой педагогической работой;

заработная плата, установленная до снижения учебной нагрузки, если она была установлена ниже нормы за ставку и если их невозможно догрузить другой педагогической работой.

Преподавателям учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования, у которых по независящим от них причинам в течение учебного года учебная нагрузка уменьшается по сравнению с установленной нагрузкой, до конца учебного года выплачивается заработная плата в размере, установленном при тарификации в начале учебного года.

Педагогические работники должны быть поставлены в известность об уменьшении учебной нагрузки в течение года и о догрузке другой педагогической работой не позднее чем за два месяца.

18 часов в неделю:

учителям 5 - 11 (12) классов общеобразовательных учреждений (в том числе кадетских школ), общеобразовательных школ-интернатов (в том числе кадетских школ-интернатов), образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных (коррекционных) образовательных учреждений для обучающихся (воспитанников) с отклонениями в развитии, оздоровительных образовательных учреждений санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, образовательных учреждений для детей дошкольного и младшего школьного возраста, образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, межшкольных учебных комбинатов, учебно-производственных мастерских;

преподавателям педагогических училищ и педагогических колледжей;

преподавателям специальных дисциплин 1 - 11 (12) классов музыкальных, художественных общеобразовательных учреждений;

преподавателям 3 - 5 классов школ общего музыкального, художественного, хореографического образования с 5-летним сроком обучения, 5 - 7 классов школ искусств с 7-летним сроком обучения (детских музыкальных, художественных, хореографических и других школ), 1 - 4 классов детских художественных школ и школ общего художественного образования с 4-летним сроком обучения;

педагогам дополнительного образования;

тренерам-преподавателям (старшим тренерам-преподавателям) образовательных учреждений дополнительного образования детей спортивного профиля;

учителям иностранного языка дошкольных образовательных учреждений;

20 часов в неделю - учителям 1 - 4 классов общеобразовательных учреждений;

24 часа в неделю - преподавателям 1 - 2 классов школ общего музыкального, художественного, хореографического образования с 5-летним сроком обучения, 1 - 4 классов детских музыкальных, художественных, хореографических школ и школ искусств с 7-летним сроком обучения;

720 часов в год - преподавателям учреждений начального и среднего профессионального образования.

3. Норма часов педагогической работы за ставку заработной платы <*>:

<*> Норма часов педагогической и (или) преподавательской работы за ставку заработной платы педагогических работников установлена в астрономических часах.

20 часов в неделю - учителям-дефектологам и учителям-логопедам;

24 часа в неделю - музыкальным руководителям и концертмейстерам;

25 часов в неделю - воспитателям образовательных учреждений, работающим непосредственно в группах с обучающимися (воспитанниками), имеющими отклонения в развитии;

30 часов в неделю - инструкторам по физической культуре, воспитателям в школах-интернатах, детских домах, группах продленного дня общеобразовательных учреждений, в пришкольных интернатах;

36 часов в неделю - воспитателям дошкольных образовательных учреждений, дошкольных групп общеобразовательных учреждений и образовательных учреждений для детей дошкольного и младшего школьного возраста, учреждений дополнительного образования детей и учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования.
