Д И П Л О М Н А Я Р А Б О Т А

***ТЕМА:* “Методика разработки и выполнения муниципального бюджета”**

**ЕРЕВАН – 2004 г.**

**С О Д Е Р Ж А Н И Е:**

**Введение**

**Глава 1.** Бюджетная система государства

* 1. Бюджетное устройство и принципы функционирования

бюджетной системы

* 1. Бюджетное устройство унитарных и федеративных государств

**Глава 2.** Муниципальный бюджет как главная база деятельности территориальных (муниципальных) органов власти

* 1. Бюджетное планирование и бюджетный процесс
  2. Разработка муниципального бюджета и анализ его доходных и расходных статей
  3. Финансовый контроль выполнения муниципального бюджета и

его роль в бюджетном процессе

**Заключение**

**Список использованной литературы**

В В Е Д Е Н И Е

Ведущую, определяющую роль в формировании и развитии экономической структуры любого современного общества играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избранной властью экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм – финансовая система общества, главным звеном которой является государственный бюджет. Именно посредством финансовой системы государство образует централизованные и воздействует на формирование децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивая возможность выполнения возложенных на государственные органы функций и задач.

Экономические и политические реформы, проводимые как в России, так и в Армении с начала девяностых годов, также не могли не затронуть сферу государственных финансов, и, в первую очередь, бюджетную систему.

Государственный бюджет, являясь главным средством мобилизации и расходования ресурсов государства, дает политической власти реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивать социальную поддержку наименее защищенным слоям населения.

Очевидно, что успех экономического реформирования в нашей стране в большой степени зависит от того, в каких направлениях пойдет преобразование финансовой системы общества, насколько бюджетная политика государства будет отвечать требованиям времени.

Совершенствование механизма правового регулирования налогообложения в условиях рыночной экономики достигается посредством развития конституционных основ налогообложения, установления все более четких условий взимания налогов и иных обязательных платежей, реализации правовых мер по осуществлению налогово-бюджетного федерализма.

Государственный бюджет является основным финансовым планом страны, обеспечивающим образование, распределение и использование централизованного фонда денежных средств как обязательного условия функционирования любого государства.

Государственный бюджет обеспечивает для органов государственного управления возможность выполнения ими своих функций, включая воздействие на функционирование рынков товаров и услуг, финансовых рынков и распределение доходов в секторах экономики. Бюджет является инструментом мобилизации средств всех секторов экономики для проведения государственной внутренней и внешней политики. С помощью бюджета осуществляется межсекторальное, межотраслевое и межтерриториальное перераспределение ВВП, государственное регулирование и стимулирование экономики, финансирование социальной политики с учетом долгосрочных интересов страны.

Таким образом, в бюджете отражаются финансовые взаимоотношения государства с плательщиками налоговых и неналоговых средств в бюджет и получателями бюджетных средств, т.е. взаимоотношения государства с населением и хозяйствующими субъектами по поводу формирования и расходования бюджетных средств.

Аккумуляция средств в бюджете позволяет государству осуществлять социальные программы, направленные на развитие культуры, здравоохранения, образования, поддержку семей с низкими доходами, решение жилищной проблемы.

При рассмотрении государственных финансов необходимо иметь в виду, что функция сектора государственного управления отличается от функций других секторов экономики и заключается в оказании нерыночных услуг населению, обществу в целом и перераспределении доходов и собственности. Сектор государственного управления отличается от других секторов экономики также по способам финансирования затрат – с помощью налогов и иных обязательных платежей других секторов экономики.

Рыночные условия хозяйствования предполагают свободное движение капиталов и товаров, стихийное формирование отношений между участниками воспроизводственного процесса, натуральных и стоимостных пропорций. При этом частный капитал не в состоянии решить многие проблемы социально-экономического развития. В этой связи государство осуществляет прямое (с помощью законодательных и иных нормативных актов) и косвенное социально-экономическое регулирование.

Косвенное регулирование осуществляется через финансовую и кредитную политику, в реализации которой центральную роль играет государственный бюджет. Рычагами государственного воздействия при налогообложении являются налоговые ставки и льготы, оказывающие влияние на объем производства, предложение и спрос на отдельные виды товаров и услуг.

При расходовании средств государство осуществляет финансирование государственных программ направленных на содействие развитию тех или иных отраслей и производств, изменение структуры производства, субсидирует отдельные отрасли и предприятия, ни государственного воздействия являются также льготные и беспроцентные и гарантии по банковским ссудам.

Благоприятное воздействие бюджета на экономику предполагает формирование эффективного механизма образования доходов и расходования бюджетных ресурсов в отношении экономики в целом на основе рационального налогообложения населения и принятии, объема и структуры государственных расходов, обеспечивающих условия для экономического роста, стабильности производства и повышения материального уровня и условий жизни населения.

Бюджеты муниципальных образований относятся к местным бюджетам. Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением органы местного самоуправления осуществляют самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования. В этих бюджетах могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями. Формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, государственных социальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти, а не муниципалитетами.

Нашей задачей в данной работе было показать методику разработки и выполнения муниципального бюджета в РФ и РА. С этой целью мы рассмотрели такие вопросы, как: бюджетное устройство РФ и РА, сравнив его с бюджетным устройством унитарных и федеративных государств; бюджетное регулирование и основные этапы бюджетного процесса; разработку муниципального бюджета и анализ его доходных и расходных статей и многие другие вопросы, так или иначе касающиеся данной проблемы.

Нами была использована не только изданная литература отдельных авторов, но и различные Законы, подзаконные акты и другие нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетный процесс в РФ и РА: Бюджетный кодекс РФ, ФЗ РФ «О финансовых основах местного самоуправления РФ», ФЗ РФ «О федеральном бюджете на 2002г.», ФЗ РФ «О бюджетной классификации», нормативно-правовые акты представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий финансовый год и т.д.

**Глава 1. Бюджетная система государства**

1. **Бюджетное устройство и принципы функционирования**

**бюджетной системы**

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетное устройство страны характеризуется бюджетной системой и бюджетной классификацией.

Áþäæåòíîå óñòðîéñòâî Ðîññèéñêîé Ôåäåðàöèè – ýòî îðãàíèçàöèÿ áþäæåòíîé ñèñòåìû, ïðèíöèïû åå ïîñòðîåíèÿ. Áþäæåòíàÿ ñèñòåìà ñòðàíû ïðåäñòàâëÿåò ñîáîé îñíîâàííóþ íà ýêîíîìè÷åñêèõ îòíîøåíèÿõ è þðèäè÷åñêèõ íîðìàõ ñîâîêóïíîñòü ðåñïóáëèêàíñêîãî áþäæåòà ÐÔ, áþäæåòîâ ãîñóäàðñòâåííûõ è àäìèíèñòðàòèâíî-òåððèòîðèàëüíûõ îáðàçîâàíèé è ìåñòíûõ áþäæåòîâ. Вместе с системой внебюджетных фондов она образует систему государственных финансов.

Структура бюджетной системы определяется структурой государственного управления. Сектор государственного управления в России, как в республике с федеральным устройством, охватывает федеральный, региональный (республики, края, области, Москва, Санкт-Петербург) и местный (муниципальный) уровни. В унитарных (единых) государствах существует два уровня управления: центральный и местный (муниципальный).

Основные типы институциональных единиц, относящихся к сектору органов государственного управления, следующие:

***федеральные органы управления:*** Федеральное Собрание, аппарат Президента Российской Федерации, аппараты федеральных министерств и ведомств; государственные учреждения здравоохранения, образования, культуры и искусства, науки, финансируемые, как правило, из федерального бюджета; государственные внебюджетные фонды; учреждения (посольства, представительства, консульства) Российской Федерации за границей;

***региональные органы управления:*** органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, аппараты президентов республик в составе Российской Федерации, аппараты исполнительной власти Российской Федерации; государственные учреждения здравоохранения, образования, культуры и искусства, науки, финансируемые за счет бюджета субъектов Российской Федерации; внебюджетные фонды, создаваемые субъектами Российской Федерации; представительства субъектов Российской Федерации;

***местные (муниципальные) органы управления:*** органы законодательной (представительной) власти, аппараты местной администрации, аппараты местной исполнительной власти; государственные учреждения здравоохранения, образования, культуры и искусства, науки, финансируемые из местного бюджета; внебюджетные фонды, создаваемые местной администрацией.

Различные государственные единицы должны объединяться с тем уровнем государственного управления, за счет которого в основном осуществляется их финансирование и который контролирует их деятельность. Например, операции по социальному страхованию рассматриваются как часть того уровня управления, на котором они осуществляются.

Áþäæåòíàÿ ñèñòåìà ÐÔ ñîñòîèò èç áþäæåòîâ òðåõ óðîâíåé[[1]](#footnote-1):

* Ôåäåðàëüíûé áþäæåò;
* Áþäæåòû ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè;
* Áþäæåòû ìóíèöèïàëüíûõ îáðàçîâàíèé.

Ãîñóäàðñòâåííàÿ áþäæåòíàÿ ñèñòåìà ÐÔ âêëþ÷àåò ðåñïóáëèêàíñêèé (ôåäåðàëüíûé) áþäæåò, 21 ðåñïóáëèêàíñêèé áþäæåò â ñîñòàâå ÐÔ, 55 êðàåâûõ è îáëàñòíûõ áþäæåòîâ, ãîðîäñêèå áþäæåòû Ìîñêâû è Ñàíêò-Ïåòåðáóðãà, 10 îêðóæíûõ áþäæåòîâ àâòîíîìíûõ îêðóãîâ, áþäæåò Åâðåéñêîé àâòîíîìíîé îáëàñòè è îêîëî 29 òûñÿ÷ ìåñòíûõ áþäæåòîâ (ãîðîäñêèõ, ðàéîííûõ, ïîñåëêîâûõ, ñåëüñêèõ).

Ôåäåðàëüíûé áþäæåò è áþäæåòû ãîñóäàðñòâåííûõ âíåáþäæåòíûõ ôîíäîâ ðàçðàáàòûâàþòñÿ è óòâåðæäàþòñÿ â ôîðìå ôåäåðàëüíûõ çàêîíîâ, ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè è ñóáôåäåðàëüíûõ âíåáþäæåòíûõ ôîíäîâ – â ôîðìå çàêîíîâ ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè. Áþäæåòû ìóíèöèïàëüíûõ îáðàçîâàíèé, ìóíèöèïàëüíûå âíåáþäæåòíûå ôîíäû ðàçðàáàòûâàþòñÿ è óòâåðæäàþòñÿ ïðàâîâûìè àêòàìè ïðåäñòàâèòåëüíûõ îðãàíîâ ìåñòíîãî ñàìîóïðàâëåíèÿ ëèáî â ïîðÿäêå, óñòàíîâëåííîì óñòàâàìè ìóíèöèïàëüíûõ îáðàçîâàíèé. Áþäæåòû íèæåñòîÿùèõ îðãàíîâ ñàìîóïðàâëåíèÿ íå âõîäÿò ñâîèìè äîõîäàìè è ðàñõîäàìè â áþäæåòû âûøåñòîÿùèõ óðîâíåé.

Áþäæåòíàÿ ñèñòåìà Ðåñïóáëèêè Àðìåíèè ñîñòîèò èç ãîñóäàðñòâåííîãî è ìóíèöèïàëüíûõ áþäæåòîâ, êîòîðûå áàçèðóþòñÿ íà åäèíîé ôèíàíñîâîé äåíåæíî-êðåäèòíîé è íàëîãîâîé ãîñóäàðñòâåííîé ïîëèòèêå. Áþäæåòíàÿ ñèñòåìà ÐÀ áàçèðóåòñÿ íà:

* ñîñòàâëåíèè ïðîåêòîâ áþäæåòîâ;
* áþäæåòíîé êëàññèôèêàöèè äîõîäîâ (ïîñòóïëåíèé) è ðàñõîäîâ áþäæåòîâ;
* ó÷åòå;
* îò÷åòíîñòè;
* îáùèõ ïðèíöèïàõ èñïîëíåíèÿ áþäæåòîâ[[2]](#footnote-2).

Ïðèíöèïàìè áþäæåòíîãî óñòðîéñòâà â ÐÔ è ÐÀ ÿâëÿþòñÿ: åäèíñòâî; ðàçãðàíè÷åíèå äîõîäîâ è ðàñõîäîâ ìåæäó óðîâíÿìè áþäæåòíîé ñèñòåìû; ñàìîñòîÿòåëüíîñòü áþäæåòîâ; ïîëíîòà îòðàæåíèÿ äîõîäîâ è ðàñõîäîâ âñåõ çâåíüåâ áþäæåòíîé ñèñòåìû; ñáàëàíñèðîâàííîñòü áþäæåòîâ; ýôôåêòèâíîñòü è ýêîíîìíîñòü èñïîëüçîâàíèÿ áþäæåòíûõ ñðåäñòâ; îáùåå (ñîâîêóïíîå) ïîêðûòèå ðàñõîäîâ áþäæåòîâ; ãëàñíîñòü, äîñòîâåðíîñòü áþäæåòà; àäðåñíîñòü è öåëåâîé õàðàêòåð áþäæåòíûõ ñðåäñòâ[[3]](#footnote-3).

Åäèíñòâî áþäæåòíîé ñèñòåìû – ýòî åäèíñòâî ïðàâîâîé áàçû, äåíåæíîé ñèñòåìû, ôîðì áþäæåòíîé äîêóìåíòàöèè, ïðèíöèïîâ áþäæåòíîãî ïðîöåññà, åäèíûé ïîðÿäîê âåäåíèÿ áóõãàëòåðñêîãî ó÷åòà ñðåäñòâ ãîñóäàðñòâåííîãî áþäæåòà, òåððèòîðèàëüíûõ è ìåñòíûõ áþäæåòîâ.

Ðàçãðàíè÷åíèå äîõîäîâ è ðàñõîäîâ ìåæäó óðîâíÿìè áþäæåòíîé ñèñòåìûîçíà÷àåò çàêðåïëåíèå ñîîòâåòñòâóþøèõ âèäîâ äîõîäîâ (ïîëíîñòüþ èëè ÷àñòè÷íî) è ïîëíîìî÷èé ïî îñóùåñòâëåíèþ ðàñõîäîâ çà îðãàíàìè ãîñóäàðñòâåííîé âëàñòè, òåððèòîðèàëüíûìè è ìåñòíûìè îðãàíàìè óïðàâëåíèÿ.

Ñàìîñòîÿòåëüíîñòü áþäæåòîâ – ýòî íàëè÷èå ñîáñòâåííûõ èñòî÷íèêîâ äîõîäîâ áþäæåòîâ êàæäîãî óðîâíÿ áþäæåòíîé ñèñòåìû, îïðåäåëÿåìûõ â ñîîòâåòñòâèè ñ çàêîíîäàòåëüñòâîì ÐÔ è ÐÀ, è ñàìîñòîÿòåëüíîå îïðåäåëåíèå íàïðàâëåíèÿ ðàñõîäîâàíèÿ ñðåäñòâ ñîîòâåòñòâóþùèõ áþäæåòîâ. Ê ñîáñòâåííûì èñòî÷íèêàì äîõîäîâ îòíîñÿòñÿ: çàêðåïëåííûå çàêîíîì äîõîäíûå èñòî÷íèêè äëÿ êàæäîãî óðîâíÿ áþäæåòà; îò÷èñëåíèÿ ïî ðåãóëèðóþùèì äîõîäàì; äîïîëíèòåëüíûå èñòî÷íèêè, óñòàíàâëèâàåìûå ñàìîñòîÿòåëüíî ïðåäñòàâèòåëüíûìè îðãàíàìè âëàñòè, ìåñòíûìè îðãàíàìè óïðàâëåíèÿ.

Ïîëíîòà îòðàæåíèÿ äîõîäîâ è ðàñõîäîâ áþäæåòîâ îçíà÷àåò, ÷òî âñå äîõîäû è ðàñõîäû áþäæåòîâ ïîäëåæàò îòðàæåíèþ â áþäæåòàõ â èõ ïîëíîì îáúåìå.

Ñáàëàíñèðîâàííîñòü áþäæåòà – îáúåì ïðåäóñìîòðåííûõ áþäæåòíûõ ðàñõîäîâ äîëæåí ñîîòâåòñòâîâàòü ñóììàðíîìó îáúåìó äîõîäîâ áþäæåòà è ïîñòóïëåíèé èç èñòî÷íèêîâ ôèíàíñèðîâàíèÿ åãî äåôèöèòà. Ïðè ñîñòàâëåíèè, óòâåðæäåíèè è èñïîëíåíèè áþäæåòà óïîëíîìî÷åííûå îðãàíû äîëæíû èñõîäèòü èç íåîáõîäèìîñòè ìèíèìèçàöèè ðàçìåðà äåôèöèòà áþäæåòà.

Ýôôåêòèâíîñòü è ýêîíîìíîñòü èñïîëüçîâàíèÿ áþäæåòíûõ ñðåäñòâ îçíà÷àåò, ÷òî ïðè ñîñòàâëåíèè è èñïîëíåíèè áþäæåòîâ óïîëíîìî÷åííûå îðãàíû è ïîëó÷àòåëè áþäæåòíûõ ñðåäñòâ äîëæíû èñõîäèòü èç íåîáõîäèìîñòè äîñòèæåíèÿ çàäàííûõ ðåçóëüòàòîâ ñ èñïîëüçîâàíèåì íàèìåíüøåãî îáúåìà ñðåäñòâ.

Îáùåå (ñîâîêóïíîå) ïîêðûòèå ðàñõîäîâ îçíà÷àåò, ÷òî âñå ðàñõîäû áþäæåòà äîëæíû ïîêðûâàòüñÿ îáùåé ñóììîé äîõîäîâ áþäæåòà è ïîñòóïëåíèé èç èñòî÷íèêîâ ôèíàíñèðîâàíèÿ åãî äåôèöèòà.

Ãëàñíîñòü – îáÿçàòåëüíîå îïóáëèêîâàíèå â îòêðûòîé ïå÷àòè óòâåðæäåííûõ áþäæåòîâ è îò÷åòîâ îá èõ èñïîëíåíèè.

Äîñòîâåðíîñòü áþäæåòà – ðåàëèñòè÷íîñòü ðàñ÷åòà äîõîäîâ è ðàñõîäîâ áþäæåòà.

Àäðåñíîñòü è öåëåâîé õàðàêòåð áþäæåòíûõ ñðåäñòâ îçíà÷àåò, ÷òî áþäæåòíûå ñðåäñòâà âûäåëÿþòñÿ â ðàñïîðÿæåíèå êîíêðåòíûõ ïîëó÷àòåëåé ñ óñòàíîâëåíèåì íàïðàâëåíèÿ èõ íà ôèíàíñèðîâàíèå êîíêðåòíûõ öåëåé.

Ïðèíöèïû ôóíêöèîíèðîâàíèÿ áþäæåòíîé ñèñòåìû íàïðàâëåíû íà ðåàëèçàöèþ ôèíàíñîâîé ïîëèòèêè ãîñóäàðñòâà, ñîáëþäåíèå èíòåðåñîâ âñåõ óðîâíåé âëàñòè, à òàêæå íàñåëåíèÿ è þðèäè÷åñêèõ ëèö, ðåàëèçàöèþ ïðèíöèïà áþäæåòíîãî ôåäåðàëèçìà, ðåøåíèå âàæíåéøèõ ñîöèàëüíî-ýêîíîìè÷åñêèõ çàäà÷. Òîëüêî êîìïëåêñíàÿ ðåàëèçàöèÿ âñåõ ïðèíöèïîâ ôóíêöèîíèðîâàíèÿ áþäæåòíîé ñèñòåìû íà âñåõ óðîâíÿõ óïðàâëåíèÿ îáåñïå÷èâàåò ïîñòóïàòåëüíîå ðàçâèòèå ýêîíîìèêè ãîñóäàðñòâà.

# Êîíñîëèäèðîâàííûé áþäæåò ÐÔ ïðåäñòàâëÿåò ñîáîé ôåäåðàëüíûé áþäæåò è êîíñîëèäèðîâàííûå áþäæåòû ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè. Ýòîò áþäæåò èñïîëüçóåòñÿ äëÿ ñâîäà ñòàòèñòè÷åñêèõ ïîêàçàòåëåé è àíàëèçà ïîêàçàòåëåé áþäæåòíîé ñèñòåìû, â ÷àñòíîñòè, ïðè óñòàíîâëåíèè íîðìàòèâîâ îò÷èñëåíèé îò ôåäåðàëüíûõ íàëîãîâ â áþäæåòû ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè. Êîíñîëèäèðîâàííûé áþäæåò ÐÔ íå óòâåðæäàåòñÿ çàêîíîäàòåëüíûì îðãàíîì âëàñòè. Ñîâåòû ìèíèñòðîâ ðåñïóáëèê â ñîñòàâå ÐÔ, èñïîëíèòåëüíûå îðãàíû ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè ñîñòàâëÿþò ñâîè êîíñîëèäèðîâàííûå áþäæåòû, ïðåäñòàâëÿþùèå ñîáîé ñâîä áþäæåòîâ ñîîòâåòñòâóþùèõ òåððèòîðèé.

Êîíñîëèäèðîâàííûé áþäæåò ÐÀ – ýòî ñâîä äîõîäîâ è ðàñõîäîâ ãîñóäàðñòâåííîãî è ìóíèöèïàëüíûõ áþäæåòîâ.

Íàèáîëåå ñëîæíàÿ ïðîáëåìà â áþäæåòíîì óñòðîéñòâå – áþäæåòíûé ôåäåðàëèçì, ò.å. áþäæåòíûå âçàèìîîòíîøåíèÿ öåíòðà è ðåãèîíîâ.

Äîõîäíàÿ ÷àñòü òåððèòîðèàëüíûõ áþäæåòîâ, â ñîîòâåòñòâèè ñ çàêîíîäàòåëüñòâîì ÐÔ, äîëæíà ñîñòîÿòü èç çàêðåïëåííûõ è ðåãóëèðóþùèõ äîõîäîâ, äîòàöèé è ñóáâåíöèé, êðåäèòíûõ ðåñóðñîâ.

Çàêðåïëåííûå äîõîäû – ýòî äîõîäû, ïîñòóïàþùèå ïîëíîñòüþ â ñîîòâåòñòâóþùèå áþäæåòû. Íàïðèìåð, ïî äåéñòâóþùåìó çàêîíîäàòåëüñòâó çà áþäæåòàìè ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè çàêðåïëåí íàëîã íà èìóùåñòâî ïðåäïðèÿòèé, çà ìåñòíûìè áþäæåòàìè – íàëîã íà èìóùåñòâî ôèçè÷åñêèõ ëèö.

Ðåãóëèðóþùèå äîõîäû – ñðåäñòâà, ïåðåäàâàåìûå èç âûøåñòîÿùåãî çâåíà áþäæåòíîé ñèñòåìû íèæåñòîÿùåìó áþäæåòó ñâåðõ çàêðåïëåííûõ äîõîäîâ äëÿ ïîêðûòèÿ åãî ðàñõîäîâ; çà÷èñëÿþòñÿ â ñîîòâåòñòâóþùèå áþäæåòû èñõîäÿ èç ðàçìåðîâ ïðîöåíòíûõ îò÷èñëåíèé, óñòàíàâëèâàåìûõ ïðè óòâåðæäåíèè âûøåñòîÿùåãî äîõîäîâ.

Äîòàöèè – ñðåäñòâà, ïåðåäàâàåìûå èç âûøåñòîÿùåãî áþäæåòà â òâåðäîé ñóììå äëÿ ñáàëíñèðîâàíèÿ íèæåñòîÿùèõ áþäæåòîâ ïðè èõ äåôèöèòå.

Ñóáâåíöèè – ñðåäñòâà, ïåðåäàâàåìûå èç âûøåñòîÿùåãî áþäæåòà íèæåñòîÿùèì áþäæåòàì íà ôèíàíñèðîâàíèå ñòðîãî öåëåâîãî ìåðîïðèÿòèÿ. Â 1999 ã. â ñîñòàâå ðàñõîäîâ ôåäåðàëüíîãî áþäæåòà îáðàçîâàí ôîíä öåëåâûõ ñóáâåíöèé â ñóììå 7 111 ìëí. ðóá., ñðåäñòâà êîòîðîãî íàïðàâëÿþòñÿ íà îáåñïå÷åíèå ôèíàíñîâîé ïîääåðæêè æèçíåîáåñïå÷åíèÿ ðàéîíîâ Êðàéíåãî Ñåâåðà è ïðèðàâíåííûõ ê íèì ìåñòíîñòåé ñ îãðàíè÷åííûìè ñðîêàìè çàâîçà ãðóçîâ äëÿ ñíàáæåíèÿ íàñåëåíèÿ, ïðåäïðèÿòèé è îðãàíèçàöèé ñîöèàëüíîé ñôåðû è æèëèùíî-êîììóíàëüíîãî õîçÿéñòâà è äð.

Êðåäèòíûå ðåñóðñû – ñðåäñòâà, ïåðåäàâàåìûå íà êðåäèòíîé îñíîâå, ò.å. îíè äîëæíû áûòü âîçâðàùåíû ñ ïðîöåíòàìè èëè áåç íèõ.

Ìåæáþäæåòíûå îòíîøåíèÿ. Â 1994ã. áûë ââåäåí íîâûé ìåõàíèçì ìåæáþäæåòíûõ îòíîøåíèé, ïðè êîòîðîì âàæíûì ðåãóëÿòîðîì èõ ñòàë âûñòóïàòü Öåëåâîé ôîíä ôèíàíñîâîé ïîääåðæêè ðåãèîíîâ. Ñðåäñòâà ýòîãî ôîíäà ðàñïðåäåëÿþòñÿ äëÿ âñåõ ðåãèîíîâ ïî åäèíîìó ïðèíöèïó. Â 1994ã. ýòîò ôîíä ôîðìèðîâàëñÿ â ðàçìåðå 22% ÍÄÑ çà ñ÷åò åãî äîëè, ïîñòóïàâøåé â ôåäåðàëüíûé áþäæåò, â 1995ã. – â ðàçìåðå 27% ÍÄÑ. Â 1996–1998ãã. Ôîíä ôîðìèðîâàëñÿ çà ñ÷åò 15% îáùåãî ðàçìåðà íàëîãîâûõ äîõîäîâ, ïîñòóïàþùèõ â ôåäåðàëüíûé áþäæåò çà èñêëþ÷åíèåì äîõîäîâ îò òàìîæåííûõ ïîøëèí, òàìîæåííûõ ñáîðîâ.

Ìåòîäèêà ôîðìèðîâàíèÿ Ôåäåðàëüíîãî ôîíäà ôèíàíñîâîé ïîääåðæêè ðåãèîíîâ ïîñòîÿííî ñîâåðøåíñòâóåòñÿ. Â 1999ã. âíåñåíû ïðèíöèïèàëüíûå èçìåíåíèÿ â ôîðìèðîâàíèå äàííîãî ôîíäà. Îíè ñîñòîÿò â òîì, ÷òî ñðåäñòâà òåððèòîðèàëüíûì áþäæåòàì âûäåëÿþòñÿ íà îñíîâå åäèíîé äëÿ âñåõ áþäæåòîâ ìåòîäîëîãèè, ó÷èòûâàþùåé:

1. ñîáñòâåííûå ñðåäíåäóøåâûå äîõîäû òåððèòîðèé;
2. ÷èñëåííîñòü íàñåëåíèÿ, ïðîæèâàþùåãî íà äàííîé òåðèòîððèè.

Â íàñòîÿùåå âðåìÿ Ïðàâèòåëüñòâî ÐÔ ðàçðàáàòûâàåò êîìïëåêñ ìåð ïî ðåôîðìèðîâàíèþ ìåæáþäæåòíûõ îòíîøåíèé, ñïîñîáñòâóþùèõ ïîâûøåíèþ çàèíòåðåñîâàííîñòè ñóáúåêòîâ ÐÔ â ìàêñèìàëüíîé ìîáèëèçàöèè èõ ôèíàíñîâûõ ðåñóðñîâ, îïòèìèçàöèè ðàñõîäîâ è ñíèæåíèþ äåôèöèòîâ ñóáúåêòîâ ÐÔ.

Ôîðìèðîâàíèå Ôåäåðàëüíîãî ôîíäà ôèíàíñîâîé ïîääåðæêè ñóáúåêòîâ ÐÔ îñóùåñòâëÿåòñÿ íàðàñòàþùèì èòîãîì íà ïîñëåäíþþ îò÷åòíóþ äàòó, ïðåäøåñòâóþùóþ ïëàíèðóåìîìó ïåðèîäó, èñõîäÿ èç ôàêòè÷åñêèõ ïîñòóïëåíèé â ôåäåðàëüíûé áþäæåò íàëîãîâûõ äîõîäîâ, çà èñêëþ÷åíèåì äîõîäîâ, êîíòðîëü çà ïîñòóïëåíèåì êîòîðûõ îñóùåñòâëÿåò Ãîñóäàðñòâåííûé òàìîæåííûé êîìèòåò ÐÔ.

## Ñðåäñòâà Ôåäåðàëüíîãî ôîíäà ôèíàíñîâîé ïîääåðæêè ñóáúåêòîâ ÐÔ âûäåëÿþòñÿ òîëüêî òåì ñóáúåêòàì, êîòîðûå âûïîëíÿþò òðåáîâàíèÿ áþäæåòíîãî è íàëîãîâîãî çàêîíîäàòåëüñòâà ÐÔ áåç êàêèõ-ëèáî èñêëþ÷åíèé, äîïîëíåíèé è îñîáûõ óñëîâèé.

Ñóììû, ïåðåäàâàåìûå èç ãîñóäàðñòâåííîãî áþäæåòà ðåãèîíàëüíûì áþäæåòàì, íàçûâàþòñÿ òðàíñôåðòàìè. Òðàíñôåðòû ðåãèîíàì ïåðå÷èñëÿþòñÿ åæåìåñÿ÷íî èñõîäÿ èç ôàêòè÷åñêèõ ïîñòóïëåíèé ñðåäñòâ â ôåäåðàëüíûé áþäæåò.

Ê îôèöèàëüíûì òðàíñôåðòàì îòíîñÿòñÿ:

* òðàíñôåðòû, ïðåäîñòàâëåííûå èíîñòðàííûìè ãîñóäàðñòâàìè è ìåæäóíàðîäíûìè îðãàíèçàöèÿìè, â òîì ÷èñëå: òåêóùèå òðàíñôåðòû, êàïèòàëüíûå òðàíñôåðòû;
* òðàíñôåðòû, ïðåäîñòàâëåííûå èç èíûõ èñòî÷íèêîâ, â òîì ÷èñëå: òåêóùèå òðàíñôåðòû, êàïèòàëüíûå òðàíñôåðòû;
* äîòàöèè, ïðåäîñòàâëÿåìûå ìóíèöèïàëüíûì áþäæåòàì èç ãîñóäàðñòâåííîãî áþäæåòà íà ïðèíöèïå ôèíàíñîâîãî âûðàâíèâàíèÿ;
* öåëåâûå àññèãíîâàíèÿ(ñóáâåíöèè), ïðåäîñòàâëÿåìûå ìóíèöèïàëüíûì áþäæåòàì èç ãîñóäàðñòâåííîãî áþäæåòà[[4]](#footnote-4).

Â 1999ã. â ÐÔ òðàíñôåðòû áûëè ïðåäîñòàâëåíû 76 ðåãèîíàì èç 89. Íå ïîëó÷àþò òðàíñôåðòîâ 9-13 ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè. Ýòè ðåãèîíû-äîíîðû íå èìåþò ðåàëüíûõ ñòèìóëîâ äëÿ ïðèíÿòèÿ ìåð, íàïðàâëåííûõ íà ðàñøèðåíèå íàëîãîîáëàãàåìîé áàçû, ïîñêîëüêó çíà÷èòåëüíàÿ ÷àñòü ñîáèðàåìûõ èìè ñðåäñòâ ïåðåðàñïðåäåëÿåòñÿ â ïîëüçó íå îáåñïå÷èâàþùèõ ñåáÿ ðåñóðñîâ ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè.

Ñëåäóåò èìåòü â âèäó, ÷òî ñóììà ôàêòè÷åñêîãî ïåðå÷èñëåíèÿ ñðåäñòâ Ôåäåðàëüíîãî ôîíäà ôèíàíñîâîé ïîääåðæêè ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè óìåíüøàåòñÿ íà âåëè÷èíó ïðåäîñòàâëÿåìûõ èç áþäæåòîâ ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè äîòàöèé, äîïîëíèòåëüíûõ íàëîãîâûõ è èíûõ ëüãîò ñâåðõ óñòàíîâëåííûõ ôåäåðàëüíûìè çàêîíàìè, óêàçàìè Ïðåçèäåíòà ÐÔ è ðåøåíèÿìè Ïðàâèòåëüñòâà ÐÔ, à òàêæå íà ñóììó àêöèé àêöèîíåðíûõ îáùåñòâ, íàõîäÿùèõñÿ â ôåäåðàëüíîé ñîáñòâåííîñòè è ïåðåäàííûõ ñóáúåêòàì ÐÔ äëÿ ïîñëåäóþùåé ïðîäàæè íà ðåãèîíàëüíûõ è ìåæðåãèîíàëüíûõ àóêöèîíàõ.

Íàðÿäó ñ òðàíñôåðòàìè ñîõðàíèëñÿ ïîðÿäîê âûäåëåíèÿ ðåãèîíàì áþäæåòíûõ àññèãíîâàíèé íà êàïèòàëüíîå ñòðîèòåëüñòâî äëÿ îñóùåñòâëåíèÿ ôåäåðàëüíûõ öåëåâûõ ïðîãðàìì, à òàêæå íà èíûå ìåðîïðèÿòèÿ, ñîãëàñîâàííûå íà ôåäåðàëüíîì óðîâíå.

Îäíàêî íåñìîòðÿ íà óâåëè÷åíèå ñðåäñòâ, ïîñòóïàþùèõ èç ôåäåðàëüíîãî áþäæåòà â áþäæåòû ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè, ïðîáëåìà ðàñøèðåíèÿ ñîáñòâåííîé äîõîäíîé áàçû áþäæåòîâ ðåãèîíîâ è îñîáåííî ìåñòíûõ îðãàíîâ ñàìîóïðàâëåíèÿ îñòàåòñÿ èñêëþ÷èòåëüíî àêòóàëüíîé.

Çà ïîñëåäíèå ãîäû íà ìåñòíûå áþäæåòû áûëè ïåðåëîæåíû äîïîëíèòåëüíûå ðàñõîäû ïî ôèíàíñèðîâàíèþ ñîöèàëüíîé èíôðàñòðóêòóðû è ðÿä äðóãèõ ðàñõîäîâ. Îäíàêî èõ äîõîäíàÿ áàçà íå áûëà ðàñøèðåíà. Îá ýòîì ñâèäåòåëüñòâóþò ñëåäóþùèå äàííûå, õàðàêòåðèçóþùèå óäåëüíûé âåñ äîõîäîâ êàæäîãî çâåíà áþäæåòíîé ñèñòåìû. Â 1992ã. èç îáùåé ñóììû äîõîäîâ êîíñîëèäèðîâàííîãî áþäæåòà ÐÔ â ôåäåðàëüíûé áþäæåò ïîñòóïèëî 55,9%, â ðåãèîíàëüíûå – 16,5% è â ìåñòíûå áþäæåòû – 27,6%, à ïî äàííûì íà íà÷àëî 1995ã., – ñîîòâåòñòâåííî 49%, 26,4% è 24,6%, ò.å. ïðîèçîøëî ïîâûøåíèå äîõîäîâ áþäæåòîâ ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè è ñíèæåíèå äîõîäîâ ìåñòíûõ áþäæåòîâ. Â êîíöå 1994ã. ñîáñòâåííûå äîõîäû áþäæåòîâ ãîðîäîâ ñîñòàâëÿëè 23,9%, ïîñåëêîâ – 11,9%, ñåëüñêèõ ðàéîíîâ – 11,8% è ñåëüñêèõ ïîñåëåíèé – 5,8%.

Анализ прогнозируемых и фактических объемов доходов федерального бюджета за 1999—2001 годы свидетельствует об их заведомом занижении Правительством Российской Федерации на стадии формирования проекта федерального бюджета.

Так, в 1999 году в расчетах к федеральному бюджету объем доходов составил 473,7 млрд. рублей, а фактически — 615,5 млрд. рублей, с приростом в 141,8 млрд. рублей, или 29,9%. При формировании проекта федерального бюджета на 2000 год доходы были заложены в сумме 797,2 млрд. рублей, по факту— 1132,1 млрд. рублей, то есть с увеличением в 334,9 млрд. рублей или 42%. Ожидаемая оценка доходов федерального бюджета на 2001 года составляет 1481,8 млрд. рублей, что на 288,3 млрд. рублей (24,1%) больше суммы, утвержденной в федеральном бюджете[[5]](#footnote-5).

Таким образом, Правительство РФ стремится защитить федеральный бюджет от колебаний рыночной конъюнктуры и создать определенный запас для достаточно произвольного маневра финансовыми ресурсами в течение года.

Èñòî÷íèêàìè äîõîäîâ местных бюджетов РА ÿâëÿþòñÿ[[6]](#footnote-6):

* Íàëîãîâûå ïîñòóïëåíèÿ;
* Íåíàëîãîâûå ïîñòóïëåíèÿ;
* Ïëàòåæè;
* Äîõîäû îò êàïèòàëüíûõ îïåðàöèé;
* Îôèöèàëüíûå òðàíñôåðòû;
* Èñòî÷íèêè ôèíàíñèðîâàíèÿ äåôèöèòà áþäæåòà îáùèíû.

Бюджетный процесс г.Еревана осуществляется в соответствии с правилами и требованиями к бюджетам других общин. Бюджет г.Еревана утверждается Советом Еревана по представлению мэра.

Бюджет объединения общин г.Еревана обслуживается Казначейством и имеет собственный расчетный счет.

Источники доходов бюджета г.Еревана:

* 10% от налога на землю;
* 10% от налога на имущество;
* 10% от подоходного налога;
* 10% от налога на прибыль;
* 10% от НДС;
* обязательные платежи за услуги бюджетных организаций объединения общин г.Еревана;
* платежи от организации деятельности городских и маршрутных такси;
* субсидии и субвенции;
* арендные платежи государственных земель и имущества объединения общин;
* 30% от средств, полученных при продаже государственных земель;
* 50% от налогов бюджетов общин;
* иные источники, предусмотренные и не запрещенные законом.

Рассмотрим некоторые статьи доходов общин г.Еревана.

Â 2002ã. âìåñòî ïðåäóñìîòðåííûõ áþäæåòàìè îáùèí 8099352,2 òûñ. äðàì áûëà çàôèêñèðîâàíà ñóììà äîõîäîâ â 6658883,4 òûñ. äðàì, ò.å. äîõîäíàÿ ÷àñòü áþäæåòîâ îáùèí áûëà âûïîëíåíà íà 82,2% èëè ìåíüøå íà ñóììó â 1440449,8 òûñ. äðàì. Òîé æå ñòàòüåé íà 2003ã. áûëà ïðåäóñìîòðåíà ñóììà â 8476649,4 òûñ. äðàì, ÷òî ïðåâûøàåò ïðåäóñìîòðåííóþ çà ïðîøëûé ãîä ñóììó íà 377316,2 òûñ. äðàì èëè íà 4,5%.

Íàëîãîâûå ïîñòóïëåíèÿ íà 2003ã. áûëè ðàññ÷èòàíû íà ñóììó â 3134637,6 òûñ. äðàì, ÷òî â ïåðâîì êâàðòàëå áûëî âûïîëíåíî íà 39,2 %.

Íà 2003ã. ïðåäóñìîòðåí ñáîð ìåñòíûõ ïëàòåæåé íà ñóììó â 572391 òûñ. äðàì áîëüøå, ÷åì áûëî ñîáðàíî çà ïðåäûäóùèé ãîä. Çà 2003ã. ïðåäóñìîòðåíî âûäåëåíèå ñðåäñòâ îáùèíàì íà ñóììó â 133299,7 òûñ. äðàì. Íà ïåðâûé êâàðòàë 2003ã. áûëà ïðåäóñìîòðåíà ñóììà â 21738,4 òûñ. äðàì, ÷òî áûëî âûïîëíåíî íà 16,3%.

Äîõîäû îò êàïèòàëüíûõ îïåðàöèé áûëè ïðåäóñìîòðåíû íà ñóììó â 356243,8 òûñ. äðàì, ÷òî çà ïåðâûé êâàðòàë òåêóùåãî ãîäà áûëî âûïîëíåíî íà 64,4%.

×òî êàñàåòñÿ ñóáâåíöèé, òî íà 2003ã. èõ âûïëàòû îáùèíàì íå áûëè ïðåäóñìîòðåíû.

Сохраняется тенденция формирования доходов федерального бюджета преимущественно за счет налоговых доходов, доля которых в общем объеме доходов федерального бюджета на 2002 год практически не изменяется по сравнению с 2001 годом и прогнозируется в размере 93,4%. Соответственно, неналоговые доходы в составе доходных источников занимают невысокий удельный вес — 5,6%

Таким образом, создавая определенный финансовый запас, государство создает тем самым благоприятные условия для развития собственной экономики и направляет эти финансовые потоки в виде дотаций, субъектам нуждающимся в финансовой поддержке.

Благоприятная экономическая обстановка в России позволяет государству поднять уровень жизнь своего населения. Примером того служит постоянное увеличение заработной платы работникам бюджетной сферы, постоянное увеличение размеров пенсии, дотационных выплат.

Â ñîîòâåòñòâèè ñ Ôåäåðàëüíîì çàêîíîì îò 27 ñåíòÿáðÿ 1997ã. “Î ôèíàíñîâûõ îñíîâàõ ìåñòíîãî ñàìîóïðàâëåíèÿ” äîëæíû áûòü ðàñøèðåíû ñîáñòâåííûå èñòî÷íèêè äîõîäîâ ìåñòíûõ áþäæåòîâ, âêëþ÷àþùèå â èõ ñîñòàâ íàëîãè íà èìóùåñòâî þðèäè÷åñêèõ ëèö, çåìåëüíûé íàëîã, íàëîã ñ âëàäåëüöåâ òðàíñïîðòíûõ ñðåäñòâ, ëèöåíçèîííûé ñáîð çà ïðàâî ïðîèçâîäñòâà è òîðãîâëè ñïèðòíûìè è ïèâîì (â íàñòîÿùåå âðåìÿ ýòè íàëîãè è ñáîðû äåëÿòñÿ ìåæäó ìåñòíûìè è ðåãèîíàëüíûìè áþäæåòàìè).

Ïðåäëîæåíî òàêæå ïåðåäàâàòü è çàêðåïèòü íà ïîñòîÿííîé îñíîâå çà ìåñòíûìè áþäæåòàìè 5–10% îò íàëîãîîáëàãàåìîé ïðèáûëè; 50–75% îò îáùåé ñóììû ïîäîõîäíîãî íàëîãà ñ ôèçè÷åñêèõ ëèö, 10–15% îò îáùåé ñóììû ÍÄÑ ïî òîâàðàì îòå÷åñòâåííîãî ïðîèçâîäñòâà çà èñêëþ÷åíèåì äðàãîöåííûõ êàìíåé è äð. Êðîìå òîãî, â áþäæåòàõ ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè, òàê æå êàê è â ôåäåðàëüíîì áþäæåòå, äîëæíû áûòü ñîçäàíû ôîíäû ôèíàíñîâîé ïîääåðæêè ìåñòíûõ áþäæåòîâ.

Äëÿ ñîâåðøåíñòâîâàíèÿ ìåæáþäæåòíûõ îòíîøåíèé íåîáõîäèìî òàêæå:

* íå ïðåäîñòàâëÿòü ôèíàíñîâóþ ïîìîùü ñóáúåêòàì Ôåäåðàöèè, èìåþùèì ïðåâûøåíèå ñîáñòâåííûõ äîõîäîâ íàä ðàñõîäàìè;
* îêàçûâàòü ïîääåðæêó ñóáúåêòàì Ôåäåðàöèè òàêèì îáðàçîì, ÷òîáû íå ëèøàòü èõ ñòèìóëîâ ê ðàçâèòèþ ñîáñòâåííûõ äîõîäíûõ èñòî÷íèêîâ;
* óïîðÿäî÷èòü ñõåìó ãðóïïèðîâêè òåððèòîðèé ïî ýêîíîìè÷åñêèì ðàéîíàì ñ ó÷åòîì èõ ýêîíîìè÷åñêîãî ïîòåíöèàëà è ïðèðîäíûõ óñëîâèé;
* ñîçäàòü ýôôåêòèâíûé ìåõàíèçì ïðåäîñòàâëåíèÿ èíâåñòèöèé äëÿ âûðàâíèâàíèÿ óðîâíåé ñîöèàëüíî-ýêîíîìè÷åñêîãî ðàçâèòèÿ ðåãèîíîâ.

Òàêèì îáðàçîì, äîõîäû áþäæåòîâ ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè ôîðìèðóþòñÿ çà ñ÷åò ñîáñòâåííûõ è ðåãóëèðóþùèõ íàëîãîâûõ äîõîäîâ, çà èñêëþ÷åíèåì äîõîäîâ, ïåðåäàâàåìûõ â ïîðÿäêå ðåãóëèðîâàíèÿ ìåñòíûì áþäæåòàì.

Ðàñõîäû îòäåëüíûõ çâåíüåâ áþäæåòíîé ñèñòåìû â îñíîâíîì îñóùåñòâëÿþòñÿ èç ôåäåðàëüíîãî áþäæåòà. Èç ýòîãî áþäæåòà ïîëíîñòüþ ôèíàíñèðóþòñÿ ðàñõîäû íà îáîðîíó, çíà÷èòåëüíàÿ ÷àñòü çàòðàò íà ôèíàíñèðîâàíèå ãîñóäàðñòâåííûõ ïðîãðàìì è èíâåñòèöèé, ïðåäîñòàâëÿþòñÿ äîòàöèè îòäåëüíûì îòðàñëÿì íàðîäíîãî õîçÿéñòâà, êðóïíûå ñðåäñòâà áþäæåòàì òåððèòîðèé, ïîãàøàåòñÿ îãðîìíàÿ âíóòðåííÿÿ è âíåøíÿÿ çàäîëæåííîñòü ñòðàíû.

Â áþäæåòàõ òåððèòîðèé îñíîâíûå – ðàñõîäû íà ñîöèàëüíûå öåëè. Íà íàðîäíîå îáðàçîâàíèå è ïðîôåññèîíàëüíóþ ïîäãîòîâêó êàäðîâ èç òåððèòîðèàëüíûõ áþäæåòîâ âûäåëÿåòñÿ áîëåå 80% âñåõ ðàñõîäîâ êîíñîëèäèðîâàííîãî áþäæåòà ÐÔ, íà çäðàâîîõðàíåíèå – îêîëî 88%, íà ñîöèàëüíîå îáåñïå÷åíèå – îêîëî 70%, íà æèëèùíî-êîììóíàëüíîå õîçÿéñòâî – ñâûøå 90%.

Ðàñõîäû áþäæåòîâ âñåõ óðîâíåé ïîäðàçäåëÿþòñÿ íà ðàñõîäû, âêëþ÷àåìûå â áþäæåò òåêóùèõ ðàñõîäîâ è áþäæåò ðàçâèòèÿ. Â áþäæåò ðàçâèòèÿ âõîäÿò àññèãíîâàíèÿ íà ôèíàíñèðîâàíèå èíâåñòèöèîííîé äåÿòåëüíîñòè è äðóãèå çàòðàòû, ñâÿçàííûå ñ ðàñøèðåííûì âîñïðîèçâîäñòâîì.

Áþäæåòû âñåõ óðîâíåé äîëæíû áûòü ñáàëàíñèðîâàíû. Ïðè íàëè÷èè äåôèöèòà áþäæåòà ïåðâîî÷åðåäíîìó ôèíàíñèðîâàíèþ ïîäëåæàò ðàñõîäû, âêëþ÷àåìûå â áþäæåò òåêóùèõ ðàñõîäîâ.

Â öåëÿõ ñáàëàíñèðîâàííîñòè áþäæåòîâ ñîîòâåòñòâóþùèå ïðåäñòàâèòåëüíûå îðãàíû âëàñòè ìîãóò óñòàíàâëèâàòü ïðåäåëüíûå ðàçìåðû äåôèöèòà áþäæåòà. Åñëè â ïðîöåññå èñïîëíåíèÿ áþäæåòà ïðîèñõîäèò ïðåâûøåíèå ïðåäåëüíîãî óðîâíÿ äåôèöèòà èëè çíà÷èòåëüíîå ñíèæåíèå ïîñòóïëåíèé äîõîäîâ áþäæåòà, òî ââîäèòñÿ ìåõàíèçì ñåêâåñòðà ðàñõîäîâ, çàêëþ÷àþùåãîñÿ â ïðîïîðöèîíàëüíîì ñíèæåíèè ãîñóäàðñòâåííûõ ðàñõîäîâ (íà 5, 10, 15%) åæåìåñÿ÷íî ïî âñåì ñòàòüÿì áþäæåòà â òå÷åíèå îñòàâøåãîñÿ âðåìåíè òåêóùåãî ôèíàíñîâîãî ãîäà. Ñåêâåñòðó íå ïîäëåæàò çàùèùåííûå ñòàòüè.

Ïîêðûòèå äåôèöèòà áþäæåòà ðàçâèòèÿ ïðîèñõîäèò òàêæå çà ñ÷åò âûïóñêà ãîñóäàðñòâåííûõ çàéìîâ èëè èñïîëüçîâàíèÿ êðåäèòíûõ ðåñóðñîâ.

Âñå äîõîäû è ðàñõîäû ðàñïîëàãàþòñÿ â áþäæåòàõ ïî åäèíîé áþäæåòíîé êëàññèôèêàöèè, ïðåäñòàâëÿþùåé ñîáîé ãðóïïèðîâêó äîõîäîâ è ðàñõîäîâ áþäæåòà âñåõ óðîâíåé ñ ïðèñâîåíèåì îáúåêòàì êëàññèôèêàöèè ãðóïïèðîâî÷íûõ êîäîâ, ÷òî îáåñïå÷èâàåò ñîïîñòàâèìîñòü ïîêàçàòåëåé áþäæåòîâ âñåõ óðîâíåé.

Â ñîîòâåòñòâèè ñ Ôåäåðàëüíûì çàêîíîì “Î áþäæåòíîé êëàññèôèêàöèè”, ïîäïèñàííûì Ïðåçèäåíòîì ÐÔ 15 àâãóñòà 1996ã. (N 115-Ô3), áþäæåòíàÿ êëàññèôèêàöèÿ âêëþ÷àåò:

* êëàññèôèêàöèþ äîõîäîâ áþäæåòîâ ÐÔ;
* ôóíêöèîíàëüíóþ êëàññèôèêàöèþ ðàñõîäîâ áþäæåòîâ ÐÔ;
* ýêîíîìè÷åñêóþ êëàññèôèêàöèþ ðàñõîäîâ áþäæåòîâ ÐÔ;
* êëàññèôèêàöèþ èñòî÷íèêîâ âíóòðåííîãî ôèíàíñèðîâàíèÿ äåôèöèòîâ áþäæåòîâ ÐÔ;
* êëàññèôèêàöèþ èñòî÷íèêîâ âíåøíåãî ôèíàíñèðîâàíèÿ äåôèöèòîâ ôåäåðàëüíîãî áþäæåòà;
* êëàññèôèêàöèþ âèäîâ ãîñóäàðñòâåííûõ âíóòðåííèõ äîëãîâ ÐÔ, ñóáúåêòîâ ÐÔ, ìóíèöèïàëüíûõ îáðàçîâàíèé;
* êëàññèôèêàöèþ âèäîâ ãîñóäàðñòâåííîãî âíåøíåãî äîëãà ÐÔ è âíåøíèõ àêòèâîâ ÐÔ;
* âåäîìñòâåííóþ êëàññèôèêàöèþ ðàñõîäîâ ôåäåðàëüíîãî áþäæåòà.

Åäèíàÿ áþäæåòíàÿ êëàññèôèêàöèÿ èñïîëüçóåòñÿ ïðè ñîñòàâëåíèè, óòâåðæäåíèè è èñïîëíåíèè áþäæåòîâ âñåõ óðîâíåé è ñîñòàâëåíèè êîíñîëèäèðîâàííûõ áþäæåòîâ âñåõ óðîâíåé.

Бюджетная классификация – это группировка доходов и расходов государственного и муниципальных бюджетов по видам и направлениям, чем обеспечивается сопоставимость показателей бюджетов.

Бюджетная классификация в РА имеет следующую структуру:

* доходы бюджетов и официальные трансферты;
* расходы бюджетов и кредитование за вычетом погашения;
* источники финансирования дефицита государственного бюджета и задолженности бюджетов[[7]](#footnote-7).

Çàêîíîäàòåëüíûå (ïðåäñòàâèòåëüíûå) îðãàíû ñóáúåêòîâ ÐÔ è îðãàíû ìåñòíîãî ñàìîóïðàâëåíèÿ ïðè óòâåðæäåíèè áþäæåòíûõ êëàññèôèêàöèé ñîîòâåòñòâóþùèõ áþäæåòîâ âïðàâå ïðîèçâîäèòü äàëüíåéøóþ äåòàëèçàöèþ îáúåêòîâ áþäæåòíîé êëàññèôèêàöèè, íå íàðóøàÿ îáùèõ ïðèíöèïîâ ïîñòðîåíèÿ è åäèíñòâà áþäæåòíîé êëàññèôèêàöèè ÐÔ.

Ïðè ñîñòàâëåíè, óòâåðæäåíèè è èñïîëíåíèè òîëüêî ôåäåðàëüíîãî áþäæåòà èñïîëüçóþòñÿ:

* âåäîìñòâåííàÿ êëàññèôèêàöèÿ ðàñõîäîâ ôåäåðàëüíîãî áþäæåòà;
* êëàññèôèêàöèÿ èñòî÷íèêîâ âíåøíåãî ôèíàíñèðîâàíèÿ äåôèöèòà ôåäåðàëüíîãî áþäæåòà;
* êëàññèôèêàöèÿ âèäîâ ãîñóäàðñòâåííîãî âíåøíåãî äîëãà è âíåøíèõ àêòèâîâ ÐÔ.

Âåäîìñòâåííàÿ êëàññèôèêàöèÿ áþäæåòîâ ñóáúåêòîâ ÐÔ óòâåðæäàåòñÿ çàêîíîäàòåëüíûìè (ïðåäñòàâèòåëüíûìè) îðãàíàìè ñóáúåêòîâ ÐÔ, à âåäîìñòâåííàÿ êëàññèôèêàöèÿ ìåñòíûõ áþäæåòîâ – ðåøåíèÿìè ñîîòâåòñòâóþùèõ îðãàíîâ ìåñòíîãî ñàìîóïðàâëåíèÿ.

Êëàññèôèêàöèÿ äîõîäîâ áþäæåòîâ ÐÔ ïðåäñòàâëÿåò ñîáîé ãðóïïèðîâêó äîõîäîâ áþäæåòîâ âñåõ óðîâíåé è îñíîâûâàåòñÿ íà çàêîíîäàòåëüíûõ àêòàõ ÐÔ, îïðåäåëÿþùèõ èñòî÷íèêè ôîðìèðîâàíèÿ äîõîäîâ áþäæåòîâ âñåõ óðîâíåé è îñíîâûâàåòñÿ íà çàêîíîäàòåëüíûõ àêòàõ ÐÔ, îïðåäåëÿþùõ èñòî÷íèêè ôîðìèðîâàíèÿ äîõîäîâ áþäæåòîâ âñåõ óðîâíåé. Ãðóïïû äîõîäîâ ñîñòîÿò èç ñòàòåé äîõîäîâ, îáúåäèíÿþùèõ êîíêðåòíûå âèäû äîõîäîâ ïî èñòî÷íèêàì è ñïîñîáàì èõ ïîëó÷åíèÿ.

Гëàâíûм èñòî÷íèêом доходов ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ являются налоги. Âñå íàëîãè, ïîñòóïàþùèå â ýòè áþäæåòû, ìîæíî ðàçäåëèòü íà äâå ãðóïïû: мåñòíûå íàëîãè è ïîñòóïëåíèÿ èç âûøåñòîÿùèõ áþäæåòîâ.

Â ñîîòâåòñòâèè ñ íàëîãîâûì çàêîíîäàòåëüñòâîì êàæäîé ñòðàíû ìåñòíûå íàëîãè çàêðåïëåíû çà îòäåëüíûìè âèäàìè ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ. Сòàâêè ïî ýòèì íàëîãàì óñòàíаâëèâàþòñÿ, êàê ïðàâèëî, ðåãèîíàëüíûìè îðãàíàìè âëàñòè. Â ðàçíûõ ñòðàíàõ ÷èñëî òàêèõ íàëîãîâ êîëåáëåòñÿ îò 20 äî 100, à èõ óäåëüíûé âåñ â îáùèõ äîõîäàõ ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ – îò 30 äî 70%[[8]](#footnote-8).

Ìåñòíûå íàëîãè áûâàþò ïðÿìûå è êîñâåííûå. Ê ïðÿìûì îòíîñÿòñÿ íàëîãè, âçèìàåìûå ñ äîõîäîâ èëè èìóùåñòâà ïëàòåëüщèêà (çåìåëüíûй, ïðîìûñëîâûé, íà ïðîôåññèþ, íà ïðèáûëü, ïîäоõîäíûé, íà àâòîìîáèëè è äð.). Êîñâåííûå – ýòî íàëîãè, âçèìàåìûå ïðè ñîâåðøåíèè ïîêóïêè (ïðîäàæè) òîâàðîâ, óñëóã.

Ôóíêöèîíàëüíàÿ êëàññèôèêàöèÿ ðàñõîäîâ áþäæåòîâ ÐÔ – ýòî ãðóïïèðîâêà ðàñõîäîâ áþäæåòîâ âñåõ óðîâíåé, îòðàæàþùàÿ íàïðàâëåíèå ñðåäñòâ íà âûïîëíåíèå îñíîâíûõ ôóíêöèé ãîñóäàðñòâà.

Âåäîìñòâåííàÿ êëàññèôèêàöèÿ ðàñõîäîâ ôåäåðàëüíîãî áþäæåòà ÿâëÿåòñÿ ãðóïïèðîâêîé ðàñõîäîâ, îòðàæàþùåé ðàñïðåäåëåíèå áþäæåòíûõ àññèãíîâàíèé ïî ïðÿìûì ïîëó÷àòåëÿì ñðåäñòâ èç ôåäåðàëüíîãî áþäæåòà, à â ðàìêàõ èõ áþäæåòîâ – ïî öåëåâûì ñòàòüÿì è âèäàì ðàñõîäîâ.

Âåäîìñòâåííàÿ êëàññèôèêàöèÿ áþäæåòîâ ñóáúåêòîâ ÐÔ ïðåäñòàâëÿåò ñîáîé ãðóïïèðîâêó ðàñõîäîâ áþäæåòîâ ñóáúåêòîâ ÐÔ, îòðàæàþùóþ ðàñïðåäåëåíèå áþäæåòíûõ àññèãíîâàíèé ïî íåïîñðåäñòâåííûì ïîëó÷àòåëÿì ñðåäñòâ èç áþäæåòîâ ñóáúåêòîâ Ôåäåðàöèè.

Ýêîíîìè÷åñêàÿ êëàññèôèêàöèÿ ðàñõîäîâ áþäæåòîâ ÐÔ – ýòî ãðóïïèðîâêà ðàñõîäîâ áþäæåòîâ âñåõ óðîâíåé ïî èõ ýêîíîìè÷åñêîìó ñîäåðæàíèþ.

Çàêîíîäàòåëüíûå (ïðåäñòàâèòåëüíûå) îðãàíû ñóáúåêòîâ ÐÔ è îðãàíû ìåñòíîãî ñàìîóïðàâëåíèÿ ìîãóò ïðîèçâîäèòü äàëüíåéøóþ äåòàëèçàöèþ îáúåêòîâ áþäæåòíîé êëàññèôèêàöèè â ÷àñòè öåëåâûõ ñòàòåé è âèäîâ ðàñõîäîâ, íå íàðóøàÿ îáùèõ ïðèíöèïîâ ïîñòðîåíèÿ è åäèíñòâà áþäæåòíîé êëàññèôèêàöèè.

1. **Бюджетное устройство унитарных и федеративных государств**

Áþäæåòíîå óñòðîéñòâî ïðåäñòàâëÿåò ñîáîé îðãàíèçàöèîííûå ïðèíöèïû ïîñòðîåíèÿ áþäæåòíîé ñèñòåìû, åå ñòðóêòóðó, âçàèìîñâÿçü îáъåäèíÿåìûõ â íåé áþäæåòîâ. Áþäæåòíàÿ ñèñòåìà – ýòî ñîâîêóïíîñòü âñåõ áþäæåòîâ, äåéñòâóþщèõ íà òåððèòîðèè ñòðàíû.

Бþäæåòíîå óñòðîéñтâî îïðåäåëÿåòñÿ ãîñóäàðñòâåííûì óñòðîéñòâîì. Â óíèòàðíûõ (åäèíûõ) ãîñóäàðñòâàõ áþäæåòíàÿ ñèñòåìà âêëþ÷àåò äâà çâåíà: ãîñóäàðñòвåííûé áþäæåò è ìíîãî÷èñëåííûå ìåñòíûå áþäæåòû. Â ôåäåðàòèâíûõ ãîñóäàðñòâàõ áþäæåòíàÿ ñèñòåìà ñîñòîèò èç òðåõ çâåíüåâ: ãîñóäàðñòâåííûé áþäæåò (ôåäåðàëüíûé áþäæåò èëè áþäæåò öåíòðàëüíîãî ïðàâèòåëьñòâà), áþäæåòû ÷ëåíîâ ôåäåðàöèè (øòàòîâ – â ÑØÀ, çåìåëü (ëàíäîâ) – â ÔÐÃ, ïðîâèíöèé – â Êàíàäå) è ìåñòíûå áþäæåòû.

Êàê óæå îòìå÷àëîñü, â óíèòàðíûõ ãîñóäàðñòâàõ ìåñòíûå áþäæåòû ñâîèìè äîõîäàìè è ðàñõîäàìè íå âõîäÿò â ãîñóäàðñòâåííûé áþäæåò, в ôåäåðàòèâíûõ ãîñóäàðñòâàõ – íå âêëþ÷àþòñÿ â áþäæåòû ÷ëåíîâ ôåäåðàöèè, äîõîäû è ðàñõîäû êîòîðûõ íå âõîäÿò â ôåäåðàëüíûé áþäæåò.

Ïðèíöèïû ôîðìèðîâàíèÿ территориальных бюджетов.

Â áîëüøèíñòâå çàðóáåæíûõ ñòðàí ïîðÿäîê ðàçðàáîòêè, ðàññìîòðåíèÿ è óòâåðæäåíèÿ ïðîåêòîâ ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ äåòàëüíî ðåãëàìåíòèðîâàí.

Â îñíîâó ðàñõîäíîé ÷àñòè áþäæåòà îáû÷íî çàêëàäûâàþòñÿ ñìåòû ìóíèöèïàëüíûõ äåïàðòàìåíòîâ, ñîñòàâëÿåìûå ðóêîâîäèòåëåì ôèíàíñîâîé ñëóæáû ñ óчåòоì ïîïðàâîê, âíîñèìûõ ãëàâîé èñïîëíèòåëüíîé âëàñòè íà ìåñòàõ (ãóáåðíàòîðîì, ìýðîì è ò.ï.). Ïîñëå îáñóæäåíèÿ, îðãàíèçóåìîãî ìóíèöèïàëüíûì ñîâåòîì, ïðîåêò áþäæåòа âíîñèòñÿ íà óòâåðæäåíèå ãëàâû èñïîëíèòåëüíîãî àïïàðàòà. Оäíîâðåìåííî ïðèíèìàþòñÿ ðåøåíèÿ î íаëîãîâûõ ñòàâêàõ è ïðîåêòèðóåìûõ çàéìàõ.

Ðåãèîíàëüíûå îðãàíû âëàñòè îáÿçàíû ðóêîâîäñòâîâàòüñÿ çàêîíоäàòåëüíî çàêðåïëåííûìè ïðèíöèïàìè ñîñòàâëåíèÿ áþäæåòà. Îñíîâíûå èç íèõ – ïðèíöèï îáåñïå÷åíèÿ îáùåé ñáàëàíñèðîâанíîñòè áþäæåòà è ïðèíöèï ïîëíîòû áþäæåòà. Èíà÷å ãîâîðÿ, â åãî ïðîåêòå äîëæíû ôèãóðèðîâàòü âñå ïðåäïîëàãàåìûå äîõîäû è ðàñõîäû.

Âî ìíîãèõ ñòðàíàõ, íàïðèìåð â Ãåðìàíèè, Âåëèêîáðèòàíèè, Èñïàíèè öåíòðàëüíûå âëàñòè ïðèíèìàþò ó÷àñòèå òàêæå â êîððåêòèðîâêå áþäæåòîâ ðåãèîíàëüíûõ âëàñòåé â ÷àñòè, êàñàþùåéñÿ áþäæåòíûõ íàëîãîâûõ ïîñòóïëåíèé, îðèåíòèðóÿñü ïðè ýòîì íà óðîâåíü ñðåäíåäóøåâîãî äîõîäà â ðàçëè÷íûõ àäìèíèñòðàòèâíî-òåððèòîðèàëüíûõ åäèíèöàõ. Èç áþäæåòîâ ðåãèîíàëüíûõ îðãàíîâ âëàñòè, óïðàâëÿþùèõ òåððèòîðèåé, íà êîòîðîé ñðåäíèé äîхîä íà äóøó íàñåëåíèÿ îòíîñèòåëüíî âûñîê, ÷àñòü íàëîãîâûõ ïîñòóïëåíèé ìîæåò èçûìàòüñÿ öåíòðàëüíîé âëàñòüþ è ïåðåðàñïðåäåëÿòüñÿ â ïîëüçó òåððèòîðèé, ãäå ñðåäíåãîäîâîé äîõîä íà ÷åëîâåêà íèæå ñðåäíåãî. В Ãåðìàíèè, íàïðèìåð, âûðàâíèâàíèå äîõîäîâ ìåæäó áþäæåòàìè çåìåëü äîñòèãàåò ñóììû ïîðÿäêà 3 ìëðä. ìàðîê åæåãîäíî.

Äîõîäû ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ ôîðìèðóþòñÿ çà ñ÷åò ìåñòíûõ íàëîãîâ è ñáîðîâ, íåíàëîãîâûõ äîõîäîâ, ïîñòóïëåíèé èç вûøåñòîÿùèõ áþäæåòîâ. Ñîîòíîøåíèå ìåæäó ýòèìè èñòî÷íèêàìè çàâèñèò îò ôóíêöèé, âîçëîæåííûõ íà ðåãèîíàëüíûå îðãàíû óïðàâëåíèÿ, ïîòåíöèàëüíûõ âîçìîæíîñòåé ïîëó÷åíèÿ èìè ìåñòíûõ íàëîãîâ, à òàêæå âîçìîæíîñòåé âûøåñòîÿùèõ îðãàíîâ âëàñòè îêàçûâàòü ôèíàíñîâóþ ïîìîùü òåððèòîðèÿì. Мåæäóíàðîäíûé îïûò ñâèäåòåëüñòâóåò, ÷òî в áîëåå ýêîíîìè÷åñêè ðàçâиòыõ ñòðàíàõ äîëÿ äîõîäîâ ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ â îáùåì îáúåìå ðåñóðñîâ ãîñóäàðñòâà âûøå. Òàê, åñëè â Ïîðòóãàëèè îíà ñîñòàâëÿåò 3% ÂÍÏ, òî â Íîðâåãèè – 15%, â Øâåцèè – 31%[[9]](#footnote-9).

Äîõîäû ìåñòíûõ áþäæåòîâ ôîðìèðóþòñÿ, êàê ïðàâèëî, èç âòîðîñòåïåííûõ, â îñíîâíîì ïîèìóùåñòâåííûõ íàëîãîâ. Â ýòè áþäæåòû ïîñòóïàþò òàêæå îòäåëüíûå àêöèçû è ñáîðû. Пîìèìî íàëîãîâ ìåñòíûå îðãàíû âëàñòè ïîëó÷àþò äîõîäû îò ìóíèöèïàëüíîé ñîáñòâåííîñòè â âèäå ðåíòû îò äîìîâ, äîõîäû îò âîäîñíàáæåíèÿ, äðóãèõ êîììóíàëüíûõ óñëóã, à òàêæå ðàçëè÷íûå àäìèíèñòðàòèâíûå ñáîðû è ìåñòíûå íàëîãîâûå ëиöåíçèè.

Äîõîäû áþäæåòîâ ÷ëåíîâ ôåäåðàöèè òàêæå ôîðìèðóþòñÿ â îñíîâíîì çà ñ÷åò íàëîãîâ. Â ÑØÀ â áþäæåòàõ øòàòîâ ïðåîáëàäàþò êîñâåííûå íàëîãè, íàèáîëåå âàæíûå èç êîòîðûõ – íàëîã íà ïðîäàæè è âàëîâóþ âûðó÷êó. Â áþäæåòàõ çåìåëü ÔÐÃ ãëàвíîå ìåñòî ïðèíàäëåæèò ïðÿìûì íàëîãàì. Ñðåäè íèõ âûäåëÿþòñÿ ïîäоõîäíûé, íàëîã íà ïðèáûëü êîðïîðàöèé, íà èìóùåñòâî, íàëîã ñ íàñëåäñòâà. Чëåíû ôåäåðàöèè ïðèáåгàþò òàêæå ê âûïóñêó çàéìîâ, ÷òî âëå÷åò çà ñîáîé óâåëè÷åíèå èõ çàäîëæåííîñòè. Сî âòîðîé ïîëîâèíû 60-õ ãîäîâ íàáëþäàåòñÿ áûñòðûé ðîñò ðàñõîäîâ ìåñòíûõ áþäæåòîâ. Оñîáåííî âûñîêèìè òåìïàìè óâåëè÷èâàþòñÿ áþäæåòû ãîðîäîâ, óäåëüíûé âåñ êîòîðûõ â îáùåé ñóììå ìóíèöèïàëüíûõ ðàñõîäîâ ñîñòаâëÿåò îò 40 äî 60%. Ïðè îãðàíè÷åííîñòè ñîáñòâåííûõ äîõîäîâ ðîñò ðàñõîäîâ ìåñòíûõ áþäæåòîâ âûçûâàåò èõ ïîñòîÿííûé äåôèöèò; ñàìûå êðóïíûå äåôèöèòû – ó áþäæåòîâ ãîðîäîâ. Â ñâÿçè ñ ýòèì îò 20 äî 50% ðàñõîäîâ ìåñòíûõ áþäæåòîâ ïîêðûâàþòñÿ ñóáñèäèÿìè è êðåäèòàìè èç ãîñóäàðñòâåííîãî áþäæåòà, ÷òî óñèëèâàåò çàâèñèìîñòü ìåñòíûõ îðãàíîâ âëàñòè îò öåíòðàëüíîãî ïðàâèòåëüñòâà.

Âçàèìîîòíîøåíèÿ îòäåëüíûõ çâåíüåâ áþäæåòíîй ñèñòåìû â ðàçëè÷íûõ ñòðàíàõ èìåþò ñâîè îñîáåííîñòè. Íàïðèìåð, â Âåëèêîáðèòàíèè ìåñтíûå îðãàíû âëàñòè ïîëó÷àþò íà ôèíàíñèðîâàíèå òåêóùèõ ðàñõîäîâ çíà÷èòåëüíûå ñðåäñòâà èç кîíñîëèäèðîâàííîãî ôîíäà â ôîðìå äîòàöèé è öåëåâûõ ñóáñèäèé è èç Íàöèîíàëüíîãî ôîíäà çàéìîâ – êðåäèòû на ôèíàíñèðîâàíèå êàïèòàëüíûõ çàòðàò. Êðåäèòû èìåþò äîëãîñðî÷íûé õàðàêòåð è ïðåäîñòàâëÿþòñÿ èç ðûíî÷íîãî ïðîöåíòà è â ñòðîãî ëèìèòèðîâàííûõ ðàçìåðàõ. Â ßïîíèè ñâÿçь ãîñóäàðñòâåííîãî áþäæåòà ñ мåñòíûìè îñóùåñòâëÿåòñÿ òîëüêî ïî ëèíèè âûäà÷è ñóáñèäèé. Êðîìå òîãî, ãîñóäàðñòâî ïåðåïîðó÷àåò ìåñòíûì âëàñòÿì ÷àñòü ðàñõîäîâ ñòðîãî öåëåâîãî íàçíà÷åíèÿ (íàïðèìåð, ñòðîèòåëüñòâî ïîðòîâ, ëèêâèäàöèþ ïîñëåäñòâèé ñòèõèéíûõ áåäñòâèé, ïîñòðîéêó ãèäðîýëåêòðîñòàíöèé è äð.). Âî Ôðàíöèè ìåñòíûå âëàñòè ïîëó÷àþò èç ãîñóäàðñòâåííîãî áþäæåòà ñðåäñòâà â âèäå ñóáñèöèé è äîòàöèé. В ÑØÀ â îñíîâíîì èìååò ìåñòî îäíîñòîðîííåå äâèæåíèå ñðåäñòâ èç âûøåñòîÿùåãî áþäæåòíîãî çâåíà в íèæåñòîÿщåå. Èç ôåäåðàëüíîãî áþäæåòà ñðåäñòâà ïîñòóïàþò â местные áþäæåòû в виде öåëåâûõ ñóáâåíöèé.

Îäíîé èç ôîðì ôèíàíñîâûõ ñâÿçåé ìåæäó цåíòðàëüíûì ïðàâèòåëüñòâîì è ìåñòíûìè îðãàíàìè âëàñòè â ÑØÀ являются áëîêè è ïðîãðàììû ðàçäåëåíèÿ äîõîäîâ, ïîëó÷èâøèå ðàçâèòèå â ïåðâîй ïîëîâèíå 70-õ ãодов.

Áëîêè – ýòî ôåäåðàëüíûå ñóáñèäèè, ïðåäîñòàâëÿåìûå øòàòàì è ìåñòíûì îðãàíàì âëàñòè ñ øèðîêèì êðóãîì ôóíêöèé äëÿ èñïîëüçîâàíèÿ â îïðåäåëåííîй çàêîíîì îáëàñòè (çäðàâîîõðàíåíèå, îáåñïå÷åíèå çàíÿòîñòè, æèëèùíîå ñòðîèòåëüñòâî è äð.). Â îòëè÷иå îò ñóáâåíöèé â ïðåäåëàõ îäíîé èç óêàçàííûõ ñôåð ïîëó÷àòåëè áëîêîâ èìåþò ïðàâî ðàñõîäîâàòü èõ ñàìîñòîÿòåëüíî.

Â Зàïаäíîé Åâðîïå â ñèñòåìàõ ìåñòíîãî íàëîгоîáëîæåíèÿ â öåëîì ïðåîáëàäàþò ïðÿìûå íàëîãè: íà äîëþ íàëîãîâ ñ äîõîäà, ïðèáûëè è ñîáñòâåííîñòè ïðèõîäèòñÿ â ñðåäíåì 70–75% îáùèõ íàëîãîâûõ ïîñòóïëåíèé. Доëÿ íàëîãîâûõ ïîñòóïëåíèé îò íàëîãîîáëîæåíèÿ íà ïîòðåáëåíèå ñîñòаâëÿåò 3-4%, ïðî÷èõ íàëîãîâ – 20-25%. Â ßïîíèè íà äîëþ ïðÿìûõ íàëîãîâ ïðèõîäèòñÿ 85%, íà äîëþ êîñâåííûõ – 15%[[10]](#footnote-10).

Â ðàìêàõ ïðÿìîãî íàëîãîîáëîæåíèÿ ñîîòíîøåíèå íàëîãîâ íà ïðèáûëü è äîõîäû è ðàçëè÷íûõ íàëîãîâ íà ñîáñтâåííîñòü îòëè÷àåòñÿ áîëüøèì ðàçíîîáðàçèåì: â ñêàíäèíàâñêèõ ñòðàíàõ 80-90% âñåõ íàëîãîâûõ ïîñòóïëåíèé ïðèõîäèòñÿ нà îáëîæåíèå äîõîäîâ è ïðèáûëè; â Áåëüãèè, Ãåðìàíèè, Àâñòðèè àíàëîãè÷нûé ïîêàçàòåëü òàêæå ïðåâûøàåò 50%. Â äðóãèõ ñòðàíàõ îñíîâíàÿ ÷àñòü íàëîãîâûõ ïîñòóïëåíèé ðåãèîíàëüíûõ îðãàíîâ âëàñòè îáðàçóåòñÿ çà ñ÷åò ðàçëè÷íûõ ôîðì íàëîãîîáëîæåíèÿ ñîáñòâåííîñòè. Òàê, â Èðëàíäèè ýòî åäèíñòâåííûé âèä ìåñòíûõ íàëîãîâ; â Íèäåðëàíäàõ íà íèõ ïðèõîäèòñÿ 2/3 âñåõ íàëîãîâûõ äîõîäîâ; â ßïîíèè 48% âñåõ íàëîãîâûõ äîõîäîâ ñîñòàâëÿåò íàëîã íà æèëûå ïîìåùåíèÿ è 21% – íàëîã íà íåäâèæèìîñòü[[11]](#footnote-11).

Ê ìåñòíûì íàëîãàì îòíîñÿòñÿ íàëîãè, âçèìàåìûå ðåãèîíàëüíûìè îðãàíàìè âëàñòè â âèäå íàäáàâîê ê íàëîãàì, çàêðåïëåííûõ çà âûøåñòîÿùèìè áþäæåòàìè. Рàçìåð íàäáàâîê óñòàíàâëèâàþò ðåãèîíàëüíûå îðгàíû âëàñòè. Íàèáîëåå ÷àñòî òàêèå íàäáàâêè óñòàíàвëèâàþòñÿ ê ïîäîõîäíîìó, çåìåëüíîìó íàëîãàì, НДС.

Íàðÿäó ñ íàëîãàìè íà äîõîäû, ïðèáûëü и ñîáñòâåííîñòü ðåãèîíàëüíûå îðãàíû âëàñòè óñòàíàâëèâàþò äðóãèå íàëîãè è ñáîðû, ïîçâîëÿþùèå ïîïоëíèòü áþäæåò. Õîòÿ ñòàâêè ýòèõ íàëîãîâ, êàê ïðàâèëî, íåâåëèêè, äëÿ ìóíèöèïàëèòåòîâ ýòîò иñòî÷íèê äîõîäîâ òàêæå èìååò íåìàëîâàæíîå çíà÷åíèå. ×àñòî ïðèìåíÿþòñÿ òàêèå äîïîëíèòåëüíûå íàëîãè, êàê íàëîãè íà îôîðìëåíèå ñäåëîê ñ íåäâèæèìîñòüþ; âèòðèíû è óëè÷íóþ ðåêëàìó, óñòàíàâëèâàåìûå â çàâèñèìîñòè îò ðàçìåðîâ è îñâåùåííîñòè; íà ñîáàê; íà ðàçâëå÷åíèÿ (ôåñòèâàëè, ñïîðòèâíûå ñîðåâíîâàíèÿ è т.ï.); èãðàëüíûå àâòîìàòû.

Âî Ôðàíöèè âî ìíîãèõ ãîðîäàõ óñòàíîâëåí íàëîã íà îáùåñòâåííûé òðàíñïîðò. Îáû÷íî îí ââîäèòñÿ â ãîðîäàõ ñ íàñåëåíèåì áîëåå 30 òûñ. æèòåëåé. Åãî óïëà÷èâàþò âñå ïðåäïðèÿòèÿ, íà êîòîðûõ ÷èñëî çàíÿòûõ íàåìíûõ ðàáî÷èõ ñâûøå äåâÿòè. Ìåñòíûå îðãàíû âëàñòè ïî ñîãëàñîâàíèþ ñ íàñåëåíèåì ìîãóò ââîäèòü è äðóãèå ïîñòîÿííûå èëè âðåìåííûå íàëîãè – íàëîã íà ìîùеíèå äîðîã, óêëàäêó òðоòóàðîâ, óáîðêó óëèö è äð.

Â ðÿäå ñòðàí óñòàíàâëèâàþòñÿ äîïîëíèòåëüíûå íàëîãè íà âûçîâ ìóñîðà, ïîòðåáëåíèå ýëåêòðîýíåðãèè è ò.ï. Æåñòêèå ñàíêöèè ê íàðóøèòåëÿì ïðàâèë äîðîæíîãî äâèæåíèÿ è ýêîëîãè÷åñêèõ ñòàíäàðòîâ â ôîðìå øòðàôîâ òàêæå ïîçâîëÿюò ïîïîëíèòü ìåñòíûå áþäæåòû. Оäíàêî îáùèé ðàçìåð ïîñòóïëåíèé îò äîïîëíèòåëüíûõ íàëîãîâ ñðàâíèòåëüíî íåâåëèê.

Ïîñòóïëåíèÿ èç âûøåñòîÿùèõ áþäæåòîâ âêëþ÷àþò: îò÷èñëåíèÿ îò ñóììû îòäåëüíûõ íàëîãîâ, ìîáèëèçóåìûõ íà òåððèòîðèè, à òàêæå äîòàöèè è ñóáâåíöèè.

Оò÷èñëåíèÿ îò íàëîãîâ, çàêðåïëåííûõ çà âûøåñòîÿùèìè áþäæåòàìè, âûäåëÿþòñÿ ðåãèîíàëüíûì áþäæåòàì â ñëó÷àå íåäîñòàòî÷íîãî â íèõ îáúåìà ñîáñòâåííûõ ôèíàíñîâûõ ðåñóðñîâ, íåîáõîäèìûõ äëÿ ôèíàíñèðîâàíèÿ, îõðàíû îêðóæàþùåé ñðåäû.

Â ïîñëåäíèå äåñÿòèëåòèÿ ïîäîáíûé ñïîñîá íàäåëåíèÿ ñðåäñòâàìè ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ ñòàë âñå áîëåå ðàñïðîñòðàíÿòüñÿ, óñèëèâàÿ ýòèì çàâèñèìîñòü ðåãèîíàëüíûõ îðãàíîâ âëàñòè îò âûøåñòîÿùèõ óðîâíåé óïðàâëåíèÿ. Â ðÿäå ñòðàí äîëÿ òàêèõ îò÷èñëåíèé â îáùåì îáúåìå äîõîäîâ ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ äîâîëüíî âûñîêà. Нàïðèìåð, â Èòàëèè îíà ñîñòàâëÿåò îêîëî 60%.

Âàæíûé èñòî÷íèê äîõîäîâ ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ – äîòàöèè èç âûøåñòîÿùèõ áþäæåòîâ. Èõ óäåëüíûé âåñ â äîõîäàõ ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ â ðàçíûõ ñòðàíàõ ñîñòàâëÿåò 20–40%[[12]](#footnote-12). Â ñîñòàâ ýòèõ äîòàöèé âõîäÿò ñóáâåíöèè, âûäàâàåìûå ýòèì áþäæåòàì íà îïðåäåëåííûå öåëè.

Ïî ýêîíîìè÷åñêîé ñóùíîñòè äîòàöèè è ñóáâåíöèè áëèçêè ê íàëîãîâûì èñòî÷íèêàì, òàê êàê â èõ îñíîâå ëåæàò íàëîãè. Äîòàöèè è ñóáâåíöèè âûзûâàþòñÿ ïîñòîÿííîé çíà÷èòåëüíîé äåôèöèòíîñòüþ ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ. Êðîìå òîãî, пðåäîñòàâëÿÿ â òàêîì âèäå ýòèì áþäæåòàì ñðåäñòâà, âûøåñòîÿùèå îðãàíû èìåþò âîçìîæíîñòü îêàçûâàòü âëèÿíèå íà ýêîíîìè÷åñêóþ ïîëèòèêó íà ìåñòàõ, êîíòðîëèðîâàòü èñïîëüçîâàíèå íå òîëüêî ýòèõ ñðåäñòâ, íî è ñîáñòâåííûõ ðåñóðñîâ ðåãèîíàëüíûõ îðãàíîâ âëàñòè.

Íåíàëîãîâûå äîõîäû ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ âêëþ÷àþò â îñíîâíîì äîõîäû, ïîëó÷àåìûå îò ïðåäïðèÿòèé, íàõîäÿùèõñÿ â ìóíèöèïàëüíîé ñîáñòâеííîñòè, àðåíäíûõ äîõîäîâ, äåíåæíûõ ñáîðîâ, âñåâîçìîæíûõ øòðàôîâ, ïîøëèí, äîáðîâîëüíûõ âçíîñîâ ïðåäïðèÿòèé è íàñåëåíèÿ. Íåíàëîãîâûå äîõîäû çàíèìàþò ñêðîìíîå ìåñòî â îáùèõ äîõîäàõ ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ. Èõ óäåëüíûé âåñ êîëåáëåòñÿ â ðàçíûõ ñòðàíàõ îò 10 äî 30% îáùèõ äîõîäîâ[[13]](#footnote-13).

Ðàñõîäû ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ âî ìíîãîì çàâèñÿò îò áþäæåòíîé ïîëèòèêè, ïðîâîäèìîé â ãîñóäàðñòâå, è ñòåïåíè äåöåíòðàëèçàöèè óïðàâëåíèÿ ñîöèàëüíîé ñôåðîé. Âñå ýòî ÿâëÿåòñÿ ðåøàþùèì ôàêòîðîì, âëèÿþùèì íà îáúåì ôèíàíñîâûõ ðåñóðñîâ, ïðîõîäÿùèõ ïî êàíàëàì ðåãèîíàëüíûх áþäæåòîâ, íà èõ óäåëüíûé âåñ â îáùåãîñóäàðñòâåííûõ áþäæåòíûõ ðàñõîäàõ.

Ñîîòíîøåíèå îáúåìîâ ðàñõîäîâ, ïðèõîäÿùèõ ÷åðåç ðàçíûå âèäû áþäæåòîâ, â ñòðàíàõ íå îäèíàêîâî. Òàê, â Ôèíëÿíäèè, Ãåðìàíèè, Íîðâåãèè, Ôðàíöèè çà ñ÷åò òåððèòîðèàëüíûõ áþäæåòîâ ðàñõîäóåòñÿ áîëüøå ñðåäñòâ, ÷åì çà ñ÷åò öåíòðàëüíîãî. Ðàçëè÷èÿ â ðàçìåðàõ ñðåäñòâ, ïðèõîäÿùèõ ÷åðåç ðàçíûå âèäû áþäæåòîâ, îáъÿñíÿþòñÿ îïðåäåëåííûì óðîâíеì ôèíàíñîâîé îòâåòñòâеííîñòè öåíòðàëüíûõ è ðåãèîíàëüíûõ îðãàíîâ âëàñòè çà îñóùåñòâëåíèå ãëàâíûì îáðàçîì ñîöèàëüíûõ ïðîãðàìì, ôèíàíñèðîâàíèå êîòîðûõ ÿâëÿåòñÿ íàèáîëåå êðóïíîé ÷àñòüþ áþäæåòíûõ ðàñõîäîâ.

Ñðåäñòâà ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ èñïîëüçóþòñÿ êàê íà эêñïëóàòàöèîííûå, òàê è íà èíâåñòèöèîííûå çàòðàòû. Ïîýòîìó âî âñåõ ñòðàíàõ ñîñòаâëÿåòñÿ áþäæåò òåêóùèõ çàòðàò è áþäæåò ðàçâèòèÿ, ò.å. êàïèòàëüíûõ âëîæåíèé. Кàê ïðàâèëî, áþäæåò òåêóùèõ çàòðàò фîðìèðóåòñÿ çà ñ÷åò íàëîãîâûõ ïîñòóïëåíèé è íàïðàâëÿåòñÿ íà ïîêðûòèå ýêñïëóòàöèîííûõ ðàñõîäîâ. Áþäæåò ðàçâèòèÿ ôîðìèðóåòñÿ çà ñ÷åò ñóáâåíöèé, ìåñòíûõ çàéìîâ, ïîæåðòâîâàíèé íà ñòðîèòåëüñòâî.

Â ðàñõîäàõ ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ ãëàâåíñòâóþùåå ïîëîæåíèå çàíèìàþò àññèãíîâàíèÿ íà ñîöèàëüíî-êóëüòóðíûå îáúåêòû. Ýòî ïðåæäå âñåãî ðàñõîäû íà íà÷àëüíûå è ñðåäíèå øêîëû. Â Ãåðìàíèè ýòè ðàñõîäû ñîñòаâëÿþò 40% ðàñõîäîâ ìåñòíûõ áþäæåòîâ, â ßïîíèè è Ôðàíöèè – áîëåå 30%, à â áþäæåòàõ Âåëèêîáðèòàíèè è ÑØÀ – ñâûøå 40%. Â ðÿäå ñòðàí (Ãåðìàíèè, ÑØÀ) çà ñ÷åò òåððèòîðèàëüíûõ áþäæåòîâ ïîêðûâàþòñÿ ðàñõîäû íà ВУЗ-ы.

Çà ñ÷åò ðåãèоíàëüíûõ áþäæåòîâ ôèíàíñèðóåòñÿ è çäðàâîîõðàíåíèå. Наïðèìåð, â Íîðâåãèè, Øâåöèè, Ôèíëÿíäèè ýòè çàòðàòû ñîñòàâëÿþò áîëåå 50% áþäæåòíûõ ðàñõîäîâ.

Âàæíåéøåé ñòàòüåé ðàñõîäîâ рåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ ÿâëÿþòñÿ àññèãíîâàíèÿ íà æèëèùíî-êîììóíàëüíîå õîçÿéñòâî (âîäîêàíàëèçàöèîííûå, òðàíñïîðòíûå ïðåäïðèÿòèÿ, æèлüе, гîðîäñêîå áëàãîóñòðîéñòâî, äîðîæíîå õîçяéñòâî).

Èç ðåãèîíàëüíûõ áþäæåòîâ ôèíàíñèðóþòñÿ ðàñõîäû íà ñîäåðæàíèå ìåñòíûõ îðãàíîâ âëàñòè, ïðàâîïîðÿäêà, â íåêîòîðûõ ñòðàíàõ – сóäîâ.

Îäíîé èç ñóùåñòâåííûõ ñòàòåé áþäæåòíûõ ðàñõîäîâ ÿâëÿþòñÿ çàòðàòû, ñâÿçàííûå ñ ïîãàøåíèåì çàéìîâ è âûïëàò ïðîöåíòîâ ïî íèì. Íàïðèìåð, âî Ôðàíöèè íà âûïëàòó ïðîöåíòîâ ïî çàйìàì è ññóäàì ïðèõîäèòñÿ âûäåëÿòü áîëåå 10%, à íà ïîãàøåíèå ïîëó÷åííûõ çàéìîâ – îêîëî 20% âñåõ ðàñõîäîâ áþäæåòîâ ìóíèöèïàëèòåòîâ.

Ïðîãðàììà ðàçäåëåíèÿ äîõîäîâ îïðåäåëèëà ïðèíöèï ðàçäåëåíèÿ ïîëíîìî÷èé ìåæäó öåíòðàëüíûì ïðàâèòåëüñòâîì è âëàñòÿìè øòàòîâ â ñôåðå ôèíàíñîâ, îñíîâàííûé íà ãëàâåíñòâå ôåäåðàöèè. Ôèíàíñîâûå ïðàâà Фåäåðàöèè áûëи óñèëåíû. Â ÔÐÃ ôåäåðàëüíûé áþäæåò íåïîñðåäñòâåííî â ôîðìå äîòàöèé è ñóáâåíöèé. Ïîñëåäíèå ïåðåäàþò ñîîòâåтñòâóþùèå сóììû îáùèíàì. Îñîáåííîñòü ôîðìèðîâàíèÿ ðåñóðñîâ áþäæåòíîé ñèñòåìû ÔÐÃ ñîñòîèò â òîì, ÷òî ïîñòóïëåíèÿ îò ïîäîõîäíîãî íàëîãà äåëÿòñÿ от íàëîãîâ íà êîðïîðàöèè – ìåæäó ôåäåðàëüíûì áþäæåòîì è áþäæåòàìè çåìåëü â ðàçìåðå 50% êàæäîìó áþäæåòó.

Íà ïåðâûõ ýòàïàõ ðàçâèòèÿ áóðæóàçíîãî ãîñóäàðñòâà áþäæåòíàÿ ñèñòåìà ðÿäà ñòðàí õàðàêòåðèçîâàëàñü çàâèñèìîñòüþ ãîñóäàðñòâåííîãî áþäæåòà îò ìåñòíûõ ôèíàíñîâ. Нàïðèìåð, ïðàâèòåëüñòâî ÑØÀ äî ïðèíÿòèÿ Кîíñòèòóöèè 1787ã. íå èìåëî ñîáñòâåííûõ èñòî÷íèêîâ äîõîäîâ è ïîêðûâàëî ñâîè ðàñõîäû çà ñ÷åò âçíîñîâ îòäåëüíûõ øòàòîâ. Ñ óñèëåíèåì öåíòðàëüíîé âëàñòè çíà÷åíèå ãîñóäàðñòâåííîãî áþäæåòà ñòàëî âîçðàñòàòü. Ïîñëå Âòîðîé ìèðîâîé âîéíû ïðîöåññ öåíòðàëèçàöèè áþäæåòíîé ñèñòåìû êàê â ôåäåðàòèâíûõ, òàê è óíèòàðíûõ ãîñóäàðñòâàõ ðåçêî óñèëèëñÿ, ÷òî ïîâëåêëî çà ñîáîé çíà÷иòåëüíîå óâåëè÷åíèå îáъåìà ãîñóäàðñòâåííîãî áþäæåòà è èçìåíåíèå ñîîòíîшåíèÿ ìåæäó îòäåëüíûìè çâåíüÿìè áþäæåòíîé ñèñòåìû.

Ñîñðåäîòî÷åíèå â ãîñóäàðñòâåííîì áþäæåòå êðóïíûõ äåíåæíûõ ñðåäñòâ – íåîáõîäèìîå óñëîâèå îñóщåñòâëåíèÿ ýôôåêòèâíîé ôèíàíñîâîé ïîëèòèêè гîñóäàðñòâà. Ýòî ïîçâîëÿåò ïðàâèòåëüñòâó ïðîèçâîäèòü îãðîìíûå ðàñõîäû íà ìèëèòàðèçàöèþ, ñîäåðæàíèå ãîñóäàðñòâåííîãî àïïàðàòà óïðàâëåíèÿ, âûïëà÷èâàòü ïðîöåíòû ïî ãîñóäàðñòâåííûì çàéìàì è ïîãàшàòü ãîñóäàðñòâåííûé äîëã, à òàêæå îñóщåñòâëÿòü âîçðîñøèå ñîöèàëüíûå ðàñõîäû. Öåíòðàëèçàöèÿ ðåñóðñîâ äàåò âîçìîæíîñòü îñóùåñòâëÿòü ìàíåâðèðîâàíèå ñðåäñòâàìè, íàïðàâëÿòü èõ íà ïðèîðèòåòíûå öåëè, íà ôèíàíñèðîâàíèå ïðèîðèòеòíûõ íàïðàâëåíèé ýêîíîìè÷åñêоé è ñîöèàëüíîé èíôðàñòðóêòóðû, è ñòèìóëèðóåò ýêîíîìè÷åñêîé ðîñò.

Â ðåçóëüòàòå îïåðåæàþщèõ òåìïîâ ðîñòà äîõîäîâ ôåäåðàëüíîãî áþäæåòà ÑØÀ, ãîñóäàðñòâåííîãî áþäæåòà Âåëèêîáðèòàíèè è äðóãèõ ðàçâèòûõ ñòðàí ïî ñðàâíåíèþ ñ òåìïàìè ðîñòà äîõîäîâ ìåñòíûõ áþäæåòîâ ñóùåñòâåííî âîçðîñ óäåëüíûé âеñ ãîñóäàðñòâåííîãî áþäæåòà â îáùåì îáъåìå ðåñóðñîâ áþäæåòíîé ñèñòåìû. Â ãîñóäàðñòâåííûé áþäæåò íàïðàâëÿþòñÿ êðóïíåéøèå äîõîäû: ïîäîõîäíûé íàëîã ñ íàñåëåíèÿ, íàëîã íà ïðèáûëü êîðïîðàöèé, àêöèçû, íàëîã íà äîáàâëåííóþ ñòîèìîñòü, òàìîæåííûå ïîøëèíû, à òàêæå äîõîäû îò ãîñóäàðñòâåííûõ çàéìîâ, âûïóñêàåìûõ öåíòðàëüíûì ïðàâèòåëüñòâîì. Ïî ðàñõîäàì, íàïðîòèâ, íàáëþäàåòñÿ äðóãàÿ òåíäåíöèÿ – óâåëè÷åíèå óäåëüíîãî âåñà â îáщåé ñóììå ðàñõîäîâ áþäæåòíой ñèñòåìû ìåñòíûõ áþäæåòîâ, íà êîòîðûå ïðàâèòåëüñòвî ïåðåêëàäûâàåò çíà÷èòåëüíóþ ÷àñòü çàòðàò íà ðàçâèòèå ýêîíîìè÷åñêîé è ñîöèàëüíîé èíôðàñòðóêòóðû, à òàêæå ÷àñòü ðàñõîäîâ íà âîñïðîèçâîäñòâî êâàëèôèöèðîâàííîé ðàáî÷åé ñèëû.

Ìåñòíûå áþäæåòû, êàê è áþäæåò öåíòðàëüíîãî ïðàâèòåëьñòâà, èñïîëüçóþòñÿ äëÿ âìåøàòåëüñòâà â ïðîöåññ âîñïðîèçâîäñòâà. Ìåñòíûå ñàìîóïðàâëåíèÿ âûïîëíÿþò òå ôóíêöèè ãîñóäàðñòâà, êîòîðûå öåëåсîîáðàçíåå îñóщåñòâëÿòü íà ìåñòàõ, à íå èç öåíòðà.

Ñèñòåìà ìåñòíûõ áþäæåòîâ òàêæå îïðåäåëÿåòñÿ ãîñóäàðñòâåííûì óñòðîéñòâîì (ôåäåðàòèâíîå èëè óíèòàðíîå ãîñóäàðñòâî) è ñîîòâåòñòâóþùèì àäìèíèñòðàòèâíûì äåëåíèåì. Â 1960–1970ãã. âî âñåх çàïàäíûõ ñòðàíàõ ïðîèçîøåë ïðîöåññ óêðóïíåíèÿ ìåñòíûõ àäìèíèñòðàòèâíûõ åäèíèö è, ñëåäîâàòåëüíî, óñèëåíèÿ öåíòðàëèçàöèè ìåñòíûõ ôèíàíñîâ. Òàê, â Âåëèêîáðèòàíèè â 1973–1975ãã. áûëà ïðîâåäåíà ðåôîðìà ìåñòíûõ îðãàíîâ âëàñòè, â ðåçóëüòàòå êîòîðîй ââåäåíà äâóõçвåííàÿ ñèñòåìà óïðàâëåíèÿ ìåñòíûìè îðãàíàìè (äåëåíèå íà ãðàôñòâà è îêðóãà); áûëè óïðàçäíåíû ìåëêèå àäìèíèñòðàòèâíûå åäèíèöû (ñåëüñêèå îêðóãà è ïðèõîäû). В рåçóëüòàòå òåððèòîðèÿ Àíãëèè è Óýëüñà была ïîäðàçäåëена íà 53 ãðàôñòâà, âêëþ÷àþùèõ 369 îêðóãîâ (äî ðåôîðìû 1400). Ýòî âûçâàëî ñîêðàùåíèå ÷èñëà ìåñòíûõ áþäæåòîâ è óâåëè÷åíèå èõ îáъåìà. Ôèíàíñîâûå âçàèìîîòíîøåíèÿ öåíòðàëüíûõ è ìåñòíûõ ôèíàíñîâ è èõ âîçäåéñòâèå íà ïðîöåññ âîñïðîèçâîäñòâà è ñôåðó ñîöèàëüíûõ îòíîøåíèé.

**Глава 2. Муниципальный бюджет как главная база деятельности территориальных (муниципальных) органов власти**

Ôèíàíñîâîé áàçîé муниципальных îðãàíîâ âëàñòè ÿâëÿþòñÿ èõ áþäæåòû. Áþäæåòíûå è èìóùåñòâåííûå ïðàâà, ïðåäîñòàâëåííûå ýòèì îðãàíàì, äàþò èì âîçìîæíîñòü ñîñòаâëÿòü, ðàññìàòðèâàòü, óòâåðæäàòü è èñïîëíÿòü ñâîè áþäæåòû, ðàñïîðÿæàòüñÿ ïåðåäàííûìè â èõ âåäåíèå ïðåäïðèÿòèÿìè è ïîëó÷àòü îò íèõ äîõîäû.

Òåððèòîðèàëüíûå áþäæåòû – оäèí èç ãëàâíûõ êàíàëîâ äîâåäåíèÿ äî íàñåëåíèÿ êîíå÷íûõ ðåçóëüòàòîâ ïðîèçâîäñòâà. ×åðåç ýòè áþäæåòû îáùåñòâåííûå ôîíäû ïîòðåáëåíèÿ ðàñïðåäåëÿþòñÿ ìåæäó îòäåëüíûìè ãðóïïàìè íàñåëåíèÿ. Èç òåððèòîðèàëüíûõ áþäæåòîâ â èçâåñòíîé ìåðå ôèíàíñèðóеòñÿ è ðàçâèòèå îòðàñëåé ïðîèçâîäñòâåííîé ñôåðû, â ïåðâóþ î÷åðåäü ìåñòíîй è ïèщåâîé ïðîìûøëåííîñòè, êîììóíàëüíîãî õîçÿéñòâà, îáъåì ïðîäóêöèè è óñëóãè êîòîðûõ òàêæå ÿâëÿþòñÿ âàæíûì êîìïîíåíòîì оáåñïå÷åíèÿ æèçíåäåÿòåëüíîñòè íàñåëåíèÿ.

Ýêîíîìè÷åñêàÿ ñóùíîñòü òåððèòîðиàëüíûõ áþäæåòîâ ïðîÿâëÿåòñÿ â èõ íàçíà÷åíèè. Îíè âûïîëíÿþò ñëåäóþùèå ôóíêöèè[[14]](#footnote-14):

* ôîðìèðîâàíèå äåíåæнûõ ôîíäîâ, ÿâëÿþùèõñÿ ôèíàíñîâûì îáåñïå÷åíèåì äåÿòåëüíîñòè òåððèòîðèàëüíûõ îðãàíîâ âëàñòè;
* ðàñïðåäåëåíèå è èñïîëüçîâàíèå ýòèõ ôîíäîâ ìåæäó îòðàñëÿìè íàðîäíîãî õîçÿéñòâà;
* êîíòðîëü çà ôèíàíñîâî-õîçÿéñòâåííîé äåÿòåëüíîñòüþ ïðåäïðèÿòèé, îðãàíèçàöèé è ó÷ðåæäåíèé, ïîäâåäîìñòâåííûõ ýòèì îðãàíàì âëàñòè.

Âàæíîå çíàчåíèå èìеþò òåððèòîðиàëüíûå áþäæåòû â îñóùåñòâëåíèè îáùåãîñóäàðñòâåííûõ ýêîíîìè÷åñêèõ è ñîöèàëüíûõ çàäà÷, â ïåðâóþ î÷åðåäü â ðàñïðåäåëåíèè ãîñóäàðñòâåííûõ ñðåäñòâ íà ñîäåðæàíèå è ðàçâèòèå ñîöèàëüíîé èíôðàñòðóêòóðû îáùåñòâà.

Â XX ñòîëåòèè âî âñåì ìèðå óñêîðèëñÿ ïðîöåññ ðàçâèòèÿ äåìîêðàòè÷åñêèõ ïðèíöèïîâ â ãîñóäàðñòâåííîì óñòðîéñòâå è óïðàâëåíèè. Âî ìíîгèõ ñòðàíàõ îáÿçàòåëüíûì êîìïîíåíòîì äåìîêðàòè÷åñêîãî ãîñóäàðñòâåííîãî ñòðîÿ ÿâëÿåòñÿ ìåñòíîå ñàìîóïðàâëåíèå, îñóùåñòâëÿåìîå ñàìèì íàñåëåíèåì ÷åðåç ñâîáîäíî èçáðàííûå èì ïðåäñòàâèòåëüíûå îðãàíû. Äëÿ âûïîëíåíèÿ âîçëîæåííûõ íà íèõ ôóíêöèé òåððèòîðèàëüíûå ïðåäñòàâèòåëüíûå è èñïîëíèòåëüíûå îðãàíû íàäåëÿþòñÿ îïðåäåëåííûìè èìóùåñòâåííûìè è ôèíàíñîâî-áþäæåòíûìè ïðàâàìè.

Â óñëîâèÿõ дåìîêðàòèè îäíîé èç âàæíåéøèõ ñîñòàâíыõ ÷àñòåé ôèíàíñîâîé ñèñòåìû ãîñóäàðñòâà ÿâëÿþòñÿ òåððèòîðàëüíûå ôèíàíñû, êîòîðûå îõâàòûâàþò òåððèòîðèàëüíûå áþäæåòû (â ÐФ – ýòî ðåñïóáëèêàíñêèå бюджеты â ñîñòàâå ÐÔ, êðàåâûå, îáëàñòíûå è îêðóæíûå áþäæåòû, áþäæåòû ðàéîíîâ, ãîðîäîâ, ïîñåëêîâ, ñåëüñêèõ ïîñåëåíèé) è ôèíàíñû ñóáъåêòîâ õîçÿéñòâîâàíèÿ, èñïîëüçóåìûå äëÿ óäîâëåòâîðåíèÿ òåððèòîðиàëüíûõ ïîòðåáíîñòåé. Òåððèòîðèàëüíûå ôèíàíñû îáåñïå÷èâàþò ôèíàíñèðîâàíèå øèðîêîãî êðóãà ìåðîïðèÿòèé, ñâÿçàííûõ ñ ñîöèàëüíî–êóëüòóðíûì è êîììóíàëüíî-áûòîâûì îáñëóæèâàíèåì íàñåëåíèÿ.

Òàêèì îáðàçîì, òåððèòîðèàëüíûå ôèíàíñû – ýòî ñèñòåìà ýêîíîìè÷åñêèõ îòíîøåíèé, ïîñðåäñòâîì êîòîðîé ðàñïðåäåëÿåòñÿ è ïåðåðàñïðåäåëÿåòñÿ НД, ôîíä äåíåæíûõ ñðåäñòâ, èñïîëüçóåìûõ íà ýêîíîìè÷åñêîå è ñîöèàëüíîå ðàçâèòèå òåððèòîðèé.

Важнейшая составная часть финансового планирования – *бюд*ж*етное планирование,* подчиненное требованиям финансовой политики государства. Экономическая его сущность состоит в распределении и перераспределении ВВП и НД между звеньями финансовой системы на основе общенационального социально-экономического развития страны в процессе составления и исполнения бюджетов разного уровня.

1. **Бюджетное планирование и бюджетный процесс**

Бюджетное планирование осуществляется в соответствии с социально-экономической политикой государства и включает составление бюджета и перспективного финансового плана на очередной финансовый год.

В процессе бюджетного планирования определяются финансовая политика, объем финансовых ресурсов, аккумулируемых в бюджете на очередной финансовый год, источники поступлений средств, объем и направления расходов, величина дефицита бюджета, объемы и источники внешних и внутренних заимствований для его покрытия, величина государственного долга и расходы на его обслуживание[[15]](#footnote-15).

Бюджетное планирование во многом предопределяет распределительные процессы в экономике. В частности, определяются масштабы и пропорции перераспределения чистого дохода предприятий различных форм собственности, секторов и отраслей экономики, оказывается воздействие на размеры их накоплений, доля подоходного налога в доходах населения, доля участия предприятий и населения в формировании поступлений в бюджет.

Одной из острых проблем финансовой политики и бюджетного планирования является определение пропорций федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации в общем объеме доходов и расходов консолидированного бюджета.

**Главной формой бюджетного планирования является бюджетный процесс,** представляющий собой деятельность по составлению проекта бюджета, его рассмотрению, утверждению, исполнению, составлению отчета об исполнении и его утверждению.

Бюджетный процесс в Российской Федерации регламентируется Бюджетным кодексом, в котором определены участники бюджетного процесса и их полномочия, порядок составления проектов бюджета, его рассмотрения и утверждения; установлен порядок составления, утверждения и исполнения отчета об исполнении и финансового контроля.

Основными этапами бюджетного процесса в РА являются:

Этап 1: - организация и подготовка разработки проекта бюджета;

- разработка проекта бюджета;

- обсуждение и утверждение проекта бюджета, обеспечение текущего контроля;

Этап 2: - выполнение утвержденного бюджета и обеспечение текущего контроля;

Этап 3: - составление ежегодного отчета по выполнению бюджета и обеспечение проведения аудита;

- представление ежегодного отчета по выполнению местного бюджета и утверждение Советом старейшин.

**Участниками бюджетного процесса в РФ являются:** президент Российской Федерации, органы законодательной (представительной) власти, органы исполнительной власти всех уровней, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, органы кредитно-денежного регулирования, органы финансового контроля, государственные внебюджетные фонды, главные распорядители и распорядители бюджетных средств. Получателями бюджетных средств являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие организации, а также кредитные организации, выполняющие отдельные операции с бюджетными средствами.

Составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов разного уровня в РФ, а также контроль за исполнениåì и ответственность за нарушение бюджетного законодательстâà РФ регулируются Законом РСФСР «Об основах бюджетного óстройства и бюджетного процесса РСФСР» (от 10 октября 1991г.) и Бюджетным кодексом РФ, принятым Федеральным Собранием и подписанным Президентом РФ 31 июля 1998г., а также другими законами РФ, законами республик в составе РФ, решениями государственных (представительных) органов субъектов РФ, Правилами о порядке составления и исполнения бюджета, издаваемыми Министерством Финансов РФ на основе бюджетного законодательства[[16]](#footnote-16).

Общая продолжительность одного цикла бюджетного процесса составляет два с половиной года, в том числе около года занимают составление проекта бюджета, его рассмотрение и утверждение, год – исполнение бюджета и около полугода – составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение.

**Составление проектов бюджетов.** Составлению проектов бюджетов предшествует разработка прогнозов социально-экономического развития страны, регионов, муниципальных образований, отраслей экономики, а также, составление сводных финансовых балансов, на основании которых органы исполнительной власти осуществляют разработку проектов бюджетов.

Составление и представление проектов бюджетов в законодательные (представительные) органы является прерогативой Правительства РФ, органов исполнительной власти регионов и муниципальных образований. Непосредственными составителями бюджетов являются финансовые органы на соответствующих уровнях управления.

Проекты бюджетов составляются исходя из действующих на начало разработки правовых норм налогового законодательства, нормативов отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов других уровней бюджетной системы, нормативов финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, а также на основе предполагаемых объемов финансовой помощи (трансфертов) от бюджетов других уровней и видов и объемов расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы на другой. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг разрабатываются и утверждаются федеральными органами на единицу услуг и используются для оценки объема предоставляемых услуг, определяемого в процессе составления бюджета.

При составлении проекта бюджета учитываются следующие документы:

* бюджетное Послание президента РФ;
* прогноз социально-экономического развития на очередной финансовый год;
* основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год;
* прогноз сводного финансового баланса;
* план развития государственного или муниципального сектора соответствующей территории.

**Бюджетное Послание президента** содержит намечаемую бюджетную политику страны на финансовый год. Оно направляется Федеральному Собранию не позднее марта года, предшествующего планируемому.

**Прогноз социально-экономического развития** составляется до начала работы над проектом бюджета на основе итогов социально-экономического развития за последний истекший год, оценки развития до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на проектируемый финансовый год. Основными исходными показателями для разработки проекта бюджета являются объем валового внутреннего продукта в проектируемом финансовом году, темп его роста и предполагаемый уровень инфляции.

**Баланс финансовых ресурсов** (прогноз сводного финансового плана) представляет собой баланс всех доходов и расходов РФ, субъектов Федерации, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории.

**План развития государственного или муниципального сектора территории** включает сводные планы финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных и унитарных предприятий, программу приватизации (продажи) и приобретения имущества в государственную или муниципальную собственность, сведения о предельной штатной численности государственных и муниципальных служащих и военнослужащих по главным распорядителям бюджетных средств, а также план предоставления государственных или муниципальных услуг бюджетными учреждениями.

Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляется перспективный финансовый план.

**Состав показателей проекта бюджета.** Основными показателями проекта бюджета являются общий объем доходов, общий объем расходов и дефицит бюджета. Наряду с общим объемом доходов в проекте бюджета должны содержаться доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов. Общий объем расходов бюджета должен быть распределен по главным получателям бюджетных средств в соответствии с ведомственной классификацией, а также по разделам и подразделам функциональной и экономической классификаций. В расходах выделяются также средства целевых бюджетных фондов и объемы финансовой помощи бюджетам других уровней управления.

В отношении дефицита федерального бюджета, кроме его общего размера, в проекте определяются источники финансирования за счет внутренних заимствований, верхний предел государственного долга на 1 января следующего за планируемым года, предел государственных внешних заимствований, объемы и перечень внешних заимствований, верхний предел государственного внешнего долга. В проекте бюджета определяются также объемы кредитов, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, международным организациям и иностранным юридическим лицам.

Одновременно с проектом бюджета представляются основные документы и материалы, использованные при его составлении: прогноз социально-экономического развития, основные направления налоговой и бюджетной политики, прогноз сводного финансового баланса и др. Представляются также прогноз консолидированного бюджета (федерального и субъектов Федерации), оценка исполнения бюджета текущего года и другие документы, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ.

Вместе с тем было бы полезным представление дополнительных материалов, характеризующих эффективность предусматриваемых бюджетом мер, потери бюджета от предоставляемых им льгот, подробную информацию о государственном долге, потребности в средствах на его погашение и обслуживание на несколько лет вперед, задолженность государства по выплате заработной платы, оплате государственных заказов и контрактов, не учтенной в расходах бюджета текущего года, финансовые пороговые значения экономической безопасности и др.

**Порядок и сроки составления проекта федерального бюджета** и порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом федерального бюджета, определяются правительством исходя из Бюджетного кодекса РФ.

Министерство финансов РФ на основе прогноза социально-экономического развития на очередной финансовый год и уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития организует разработку проектировок основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу и проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Первым этапом формирования федерального бюджета является разработка исполнительными органами власти и выбор правительством плана прогноза функционирования экономики на очередной год. На основе выбранного правительством варианта прогноза Министерство финансов разрабатывает основные характеристики федерального бюджета и распределение расходов бюджета в соответствии с функциональной классификацией расходов на предстоящий год, а также проектировку основных доходов и расходов бюджета на среднесрочную перспективу. Одновременно правительством РФ рассматриваются предложения об увеличении (сохранении) минимального размера оплаты труда, минимального размера государственных пенсий, о порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и государственных пенсий.

После принятия правительством основных характеристик федерального бюджета и распределения его расходов в соответствии с функциональной классификацией Министерство финансов направляет проектировки федеральным органам исполнительной власти для распределения по конкретным получателям бюджетных средств и информирует органы исполнительной власти субъектов Федерации о методике формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и ее субъектов на планируемый год.

На втором этапе формирования проекта федерального бюджета федеральными органами исполнительной власти осуществляется распределение предельных объемов бюджетного финансирования в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов и по получателям бюджетных средств. Одновременно органы исполнительной власти формируют перечень федеральных целевых программ и согласовывают эти программы и объемы их финансирования на предстоящий год и среднесрочную перспективу.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ разработка и согласование федеральными органами исполнительной власти проекта годового бюджета и представляемых одновременно с ним документов и материалов должны заканчиваться к 15 июля. С 15 июля по 15 августа правительство должно рассмотреть представленные уточненные проекты прогноза социально-экономического развития, проекта бюджета, других документов и материалов, а также предложения об отмене действующих законодательных актов или принятии новых законов, связанных с составлением федерального бюджета.

**Рассмотрение и утверждение закона о федеральном бюджете.** В соответствии с Бюджетным кодексом принятые правительством проект бюджета и другие документы и материалы вносятся им на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу не позднее 15 августа. Одновременно они представляются также Президенту РФ.

Основными документами и материалами, представляемыми одновременно с проектом федерального бюджета, являются следующие: предварительные итоги социально-экономического развития за истекший период текущего года, прогноз социально-экономического развития на очередной год, основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной год, план развития государственного и муниципального сектора экономики, проекты федеральных целевых программ, прогноз сводного финансового баланса, прогноз консолидированного бюджета Российской Федерации, основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета с консолидированными бюджетами субъектов Федерации, проект программы государственных внутренних и внешних заимствований, проект структуры государственного внутреннего и внешнего долга.

Проект федерального бюджета и другие документы, полученные Государственной Думой, направляются в ее комитеты по бюджету, налогам, банкам, финансам, а также другим комитетам для рассмотрения, подготовки предложений и заключения.

Не позднее 1 октября правительство вносит дополнительно в Государственную Думу оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета на текущий год и консолидированного бюджета Российской Федерации за отчетный год, поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета и ряд других материалов. Банк России в эти же сроки представляет проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на планируемый финансовый год.

*Бюджетный процесс* вмуниципальном образовании проходит следующим образом.

Представительные органы местного самоуправления самостоя­тельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в муници­пальном образовании в соответствии с общими принципами, уста­новленными федеральными законами и законами субъекта РФ.

Составление проектов местных бюджетов, их утверждение и ис­полнение осуществляются в соответствии с бюджетной классифика­цией. Представительный орган местного самоуправления принимает решение о целях, формах и суммах долгосрочных заимствований в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Если местный бюджет не утвержден до 1 января планируемого финансового года, финансовые средства муниципального образова­ния до утверждения бюджета расходуются по соответствующим статьям местного бюджета истекшего финансового года ежемесячно в размере 1/12 суммы фактически произведенных расходов с учетом индекса потребительских цен.

Исполнение местных бюджетов контролируется представитель­ными органами местного самоуправления.

Взаимодействие органов местного самоуправления с территори­альными органами МНСРоссии обеспечивает: координацию и объ­единение усилий по контролю за своевременным и полным поступ­лением в бюджеты налоговых платежей всех видов; взаимное пре­доставление необходимой информации. Представительный орган местного самоуправления может за счет средств местного бюджета создавать *муниципальную налоговую службу* для сбора местных на­логов. Эта служба объединяет и координирует свою деятельность с территориальными органами МНС России.

Для обслуживания и исполнения местных бюджетов органы мест­ного самоуправления заключают соглашения с территориальными органами Главного управления федерального казначейства. В этом случае полномочия таких территориальных органов распространя­ются на организации, осуществляющие операции со средствами местного бюджета. В целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета представительный орган местного самоуправления может создавать за счет средств ме­стного бюджета *муниципальное казначейство.* Органы местного са­моуправления через территориальные органы Главного управления федерального казначейства возлагают определенные функции на уполномоченный банк:

* кассовое исполнение местного бюджета;
* кассовое обслуживание органов местного самоуправления;
* размещение свободных остатков средств местного бюджета путем покупки государственных и муниципальных облигаций с обя­зательным зачислением доходов по ним в местный бюджет;
* размещение муниципальных облигаций и билетов муници­пальных денежно-вещевых лотерей.

В *финансово-кредитной сфере* органы местного самоуправления наделены следующими правами:

* выбирать из числа банков уполномоченный банк путем про­ведения открытого конкурса;
* осуществлять эмиссию муниципальных облигаций и жилищ­ных сертификатов;
* выдавать предусмотренные местным бюджетом ссуды юриди­ческим и физическим лицам при условии обеспечения финансиро­вания расходной части местных бюджетов;
* получать в кредитных организациях краткосрочные и долго­срочные кредиты на условиях, согласованных с представительными органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не имеют права передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставный капитал кредитных ор­ганизаций.

Особое значение в привлечении дополнительных финансовых ресурсов на территории муниципального образования играют *муни­ципальные займы.*

Договор муниципального займа заключается путем приобрете­ния гражданином или юридическим лицом выпущенных органом местного самоуправления муниципальных облигаций. Их выпуск может быть предпринят только в целях реализации программ и про­ектов развития муниципального образования, утвержденных в по­рядке, установленном уставом муниципального образования. Вы­пуск муниципальных облигаций обеспечивается муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов. Порядок выпуска муниципальных облигаций определяется законодательством РФ. Государство не несет ответственности по обязательствам муниципального образования, а муниципальное образование не несет ответственности по обязательствам государства.

Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год. Предельно допустимая сумма долговых обязательств органов местного самоуправления не должна превы­шать 15% объема расходной части местного бюджета. Краткосроч­ные заимствования в любой форме не могут производиться до утверждения местного бюджета на текущий финансовый год. Размещение, обращение, распространение муниципальных облигаций осуществляются в соответствии с законодательством РФ.

1. **Разработка муниципального бюджета и анализ его доходных и расходных статей**

На муниципальные органы власти возложена важная задача по осуществлению социальной политики государства. Финанси­рование мероприятий по социальному обслуживанию населения в решающей части проводится за счет средств этих бюджетов. Осуществление государством социальной политики требует больших материальных и финансовых ресурсов.

В основе распределения общегосударственных денежных ре­сурсов между звеньями бюджетной системы заложены принци­пы самостоятельности территориальных бюджетов, их государст­венной финансовой поддержки, территориального формирова­ния источников и доходов. Исходя из этих принципов доходы территориальных бюджетов формируются за счет собственных и регулирующих источников доходов.

*Собственные или закрепленные доходы —* это средства, принад­лежащие субъекту бюджетного права, т. е. полностью или в твердо фиксированной доле на постоянной основе поступающие в соот­ветствующий бюджет, минуя вышестоящие бюджеты. Основу собственных доходов составляют местные налоги и сборы, отчисления от федеральных и региональных налогов, переданные в тер­риториальные бюджеты в твердой доле на постоянной основе.

Термин *«регулирование бюджетов»* широко применяется в теории и практике бюджетной работы. Государство предоставляет территориальным органам власти сверх имеющихся в их рас­поряжении закрепленных доходов финансовые ресурсы, необ­ходимые для выполнения возложенных на них функций. Таким образом, государство регулирует все бюджеты, балансирует их доходы и расходы.

*Регулирующие доходы —* это совокупность денежных средств, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоя­щие с целью регулирования (сбалансирования) их расходов и доходов. К регулирующим доходам относятся все финансовые ресурсы, используемые для этих целей, т. е. процентные отчис­ления от федеральных и региональных налогов, дотации, суб­венции, средства, полученные из вышестоящих бюджетов по взаимным расчетам, средства, полученные из федерального и региональных фондов финансовой поддержки территорий.

Таким образом, это средства, переданные вышестоящим ор­ганом власти нижестоящему на основании юридического акта (закона, постановления, решения, распоряжения). Передача средств производится либо заблаговременно, т.е. до начала пла­нируемого года на основании плана регулирования и законода­тельного акта о бюджете на планируемый год, либо в процессе исполнения бюджета по указанию вышестоящих распорядительных и исполнительных органов.

Доходную часть территориальных бюджетов характеризуют следующие данные:

###### Таблица 1

# Доходы территориальных бюджетов РФ в 1997г. (млрд, руб.)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Территориаль-ные бюджеты | Региональные бюджеты | Местные бюджеты |
| **Доходы всего без внутренних оборотов**  из них: | 433429 | 254158 | 179271 |
| *1. Налоговые доходы* | 331524 | 164550 | 164974 |
| - прямые налоги на прибыль, доход, из них: | 143258 | 66676 | 76582 |
| налог на прибыль | 69195 | 42616 | 26579 |
| подоходный налог с физических лиц | 73485 | 23899 | 49586 |
| - налоги, взимаемые в зависимости от фонда оплаты труда | 9236 | 3849 | 5387 |
| - налоги на товары и услуги | 74166 | 45693 | 28473 |
| налог на добавленную стоимость | 54094 | 32760 | 21334 |
| акцизы | 12533 | 9416 | 3137 |
| - налоги на имущество | 47161 | 22645 | 24516 |
| налог на имущество  с физических лиц | 462 | 20 | 442 |
| налоги на имущество с предприятий | 46614 | 22602 | 24012 |
| - платежи за использование природных ресурсов | 29750 | 17781 | 11969 |
| плата за недра | 12090 | 6993 | 5097 |
| земельные налоги и арендная плата за землю | 8402 | 2843 | 5559 |
| *2. Неналоговые доходы* | 21280 | 15158 | 6122 |
| *3. Безвозмездные перечисления* | 74472 | 68695 | 5777 |
| - дотации и субвенции из федерального бюджета | 6513 | 2637 | 3876 |
| - средства, полученные по взаимным расчетам | 23064 | 22260 | 804 |

Êðîìå òîãî, â ìåñòíûå áþäæåòû ïîñòóïèëî 77490 ìëðä. ðóá. â âèäå äîòàöèé, ñóáâåíöèé è ñðåäñòâ ïî âçàèìíûì ðàñ÷åòàì ñ ðåãèîíàëüíûìи áþäæåòàìè.

Что касается муниципальных бюджетов РА, то здесь дело обстоит следующим образом (см. Таблицу 2)[[17]](#footnote-17):

**Таблица 2**

**Запланированные доходы и выполнение местных бюджетов РА в 2001г.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Доходы** | **Годовой план** | **Фактически** | **Выполнение в %-ах**  **к плану** |
| *Доходы административного бюджета* | 28123,1 | 15249,1 | 54,2 |
| **Налоговые доходы,** *в том числе* | 11578,2 | 4527,3 | 39,1 |
| Налог на имущество | 4892,7 | 2811,4 | 57,5 |
| Земельный налог | 6603,4 | 1667,8 | 25,3 |
| Иные налоговые поступления | 82,1 | 48,1 | 58,6 |
| Пошлины, в том числе | 883,4 | 693,9 | 78,5 |
| Местные пошлины | 497,9 | 319,5 | 64,2 |
| Государственные пошлины | 385,5 | 374,4 | 97,1 |
| **Неналоговые доходы,** *в том числе* | 3191,7 | 1665,6 | 52,2 |
| Плата за аренду земли | 1988,1 | 775,2 | 39,0 |
| Плата за аренду имущества | 157,8 | 88,5 | 56,1 |
| Местные платежи | 166,7 | 124,6 | 74,7 |
| Иные неналоговые доходы | 879,1 | 677,3 | 74,7 |
| **Официальные трансферты,** *в том числе* | 9561,2 | 6866,3 | 71,8 |
| Дотации из государственного бюджета | 9411,7 | 6801,9 | 72,3 |
| Трансферты, полученные из иных источников | 149,5 | 64,4 | 43,1 |
| Свободный остаток средств административного бюджета | 1084,8 | 1088,0 | 100,3 |
| Отчисления фондовому бюджету | 1823,8 | 408,0 | 22,4 |
| *Доходы фондового бюджета* | 2387,4 | 848,1 | 35,5 |
| Целевые перечисления на финансирование капитальных расходов, в виде официальных трансфертов из государственного бюджета (субвенции) | 1,5 | 1,5 | 100,0 |
| Иные целевые перечисления на финансирование капитальных расходов | 5,0 | 5,0 | 100,0 |
| Перечисления из административного бюджета | 1823,7 | 408,0 | 22,4 |
| Доходы от продажи имущества | 492,3 | 400,3 | 81,3 |
| Иные поступления | 33,0 | 0,6 | 1,8 |
| Свободный остаток средств фондового бюджета | 31,9 | 32,7 | 102,5 |
| ***Всего***(без перечислений из административного бюджета фондовому) | 28686,7 | 15281,2 | 53,3 |
| **Баланс** | 30510,5 | 15689,2 | 51,4 |

Собственные доходы не являются основными источниками формирования территориальных бюджетов: в 1994г. их удель­ный вес составил 21%.

Собственные доходы территориальных бюджетов включают следующие налоги и сборы[[18]](#footnote-18):

1. *Налоги, сборы и другие поступления*,включая местные налоги и сборы. Из них наиболее крупные налоги исборы:

* поступления по административным штрафам и санкциям;
* сборы, взимаемые автомобильной инспекцией;
* сборы за регистрацию предприятий, общественных орга­низаций, банков и их филиалов;
* транспортный налог;
* налог на рекламу;
* налог с продаж;
* сбор за право торговли;
* дорожный налог;
* налог на игорный бизнес;
* лицензионные сборы.

1. *Налоги на имущество,* в том числе:

* налог на наследование или дарение;
* налог на имущество организаций;
* налог на имущество физических лиц.

1. *Доходы от приватизации* (собственности, принадлежащей субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям), в том числе:

* доходы от приватизации объектов государственной и муниципальной собственности;
* доходы от продажи земли;
* доходы от продажи квартир гражданам.

1. *Земельный налог,* в том числе:
   * земельный налог и арендная плата за земли сельскохозяй­ственного назначения, включая сельхозугодья в состаâе лесного фонда;
   * земельный налог и арендная плата за земли несельскохозяйственного назначения;
   * доходы от централизации средств земельного налога и арендной платы за земли сельскохозяйственного назначенния, земли городов и других населенных пунктов;
   * возмещение потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельхозугодий.
2. *Средства обязательного медицинского страхования, средства бюджетных и отраслевых фондов.*
3. *Платежи за пользование недрами и природными ресурсами,* в òîì числе:

* платежи за пользование недрами;
* лесные подати, включая арендную плату и плату за земли лесного фонда;
* плата за воду, забираемую промышленными предпри­ятиями из водохозяйственных систем;
* плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов;
* отчисления на воспроизводство, охрану и защиту лесов.

Территоðèàëьíûå органы âëàсти заинтересованы в собственных источниках доходов. Они позволяют шире проявлять хозяйственную инициативу, добиваться увеличения платежей в бюджет. Однако постоянно увеличивающиеся расходы территориальных бюджåòов при недостаточном росте объема собственных доходов вызывали необходимость наделения средствами этих бюджетов. Это осуществлялось главным образом за счет регулирующих источíиков, то есть средств, поступивших из источников вышестоящих бюджетов.

В соответствии с Законом РФ "Об основах налоговой систеìы» в число главных *регулирующих доходов* территориальных бюджетов входят отчисления от:

* налога на добавленную стоимость;
* акцизов;
* налога на прибыль (доход) предприятий;
* подоходного налога с физических лиц.

Нормативы отчислений регулирующих доходов утверждаются вышестоящими территориальными органами âласти в зависимоñòè от общей суммы расходов территориального бюджета и объåмà их собственных доходов.

По объему и экономическому значению ведущее положение в доходах территориальных бюджетов занимают отчисления от ре­гулирующих налогов. Их роль заключается не только в обеспече­нии финансовыми ресурсами территориальных органов власти, но вышестоящий бюджет, в повышении эффективности общественного производства на подведомственной им территории.

Существующая система регулирования территориальных бюджетов имеет ряд достоинств. Она позволяет обеспечить не­обходимыми средствами территориальные бюджеты независимо от производительности местных источников, создает предпо­сылки к выравниванию уровней развития отдельных территори­альных единиц, стимулирует территориальные органы власти к выполнению планов мобилизации федеральных и региональных налогов.

Однако эта система имеет и недостатки. Главный из них за­ключается в наличии элементов субъективности при формировании регулирующих доходов территориальных бюдже­тов. Это выражается в невсегда объективном установлении вели­чины нормативов отчислений от регулирующих налогов и выбо­ре их состава. Этот недостаток будет устранен с введением в практику бюджетного планирования государственных *минималь­ных социальных и финансовых норм,* то есть норм минимальной обеспеченности каждого жителя набором социальных благ, в том числе по народному образованию, здравоохранению, жи­лищно-коммунальному обслуживанию и т.д. Эти нормы должны быть дифференцированы по отдельным регионам страны с учетом климатических, исторических, этнических особенностей и уровня обеспеченности населения этими услугами.

Так как темпы роста расходов территориальных бюджетов превышают темпы роста их доходов (несмотря на отчисления от регулирующих налогов), иногда возникает необходимость в *дотациях* из вышестоящего бюджета.

Нужно отметить, что дотация, субвенция и субсидии как методы наделения финансовыми ресурсами территориальных бюд­жетов несовершенны. Эти источники лишены стимулирующих средств, они создают у территориальных органов власти ижди­венческое настроение. Такая практика передачи средств не способствует развитию их хозяйственной инициативы, уменьшает возможности перевыполнения доходной части их бюджетов, ослабляет финансовый контроль.

Тем не менее, отмечая все негативные стороны дотаций и субвенций, полностью исключить их как методы наделения терðèториальных бюджетов необходимыми средствами нельзя. При формальном подходе к решению проблемы ликвидации дотационности этих бюджетов и передаче им в больших размерах отчислений от неустойчивых источников доходов их положение может быть ухудшено. Это может привести к постоянным кассовым разрывам и необходимости многократного обращения за ссудами из вышестоящих бюджетов. В целом это приведет к ос­ложнению в финансировании плановых мероприятий.

Поэтому, видимо, не везде и не всегда следует стремиться к замене дотации любыми средствами. Представляется, что дота­ция может иметь место в тех населенных пунктах, где в силу ис­торических условий и проводимой политики в области охраны окружающей среды, исторических памятников и других причин экономический потенциал не может быть расширен в таких размерах, чтобы обеспечить территориальное формирование до­ходов. Местные же источники не в состоянии покрыть необхо­димые расходы. Примером могут служить города и поселки-курорты, города – исторические и архитектурные заповедники и др. Субвенции же следует выдавать целевым назначением на определенные мероприятия, на осуществление которых на мес­тах не хватает средств.

С 1994г. в РФ в качестве регулирующих доходов бюджетов субъектов Федерации стали использовать средства, полученные из Федерального фонда финансовой под­держки регионов (ФФПР), созданного за счет источников феде­рального бюджета.

Методика формирования ФФПР совершенствуется. Поэтому практически ежегодно в нее вносятся изменения. Например, объем Фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 1999г. был определен в размере 14% общего размера налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет, за исключением доходов, контроль за поступлением ко­торых осуществляет Государственный таможенный комитет РФ.

Средства ФФПР (трансферты) распределены таким образом, чтобы довести приведенные к сопоставимым условиям средне­душевые бюджетные доходы субъектов РФ, имеющих право на получение трансфертов, до одного и того же, максимально возìîæного при планируемом объеме ФФПР, уровня.

*Индекс бюджетных расходов* (ИБР) показывает, насколько больше необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном регионе по сравнению с минимальными по РФ затратами для обеспечения одного и того же уровня финансирования бюджетных расходов.

Ðàñ÷åò îáúåìà òðàíñôåðòà ïðîâîäèòñÿ â ñëåäóþùåé ïîñëåäîâàòåëüíîñòè:

* определяется субъект РФ с наименьшим значением приведен­ных к сопоставимым условиям среднедушевых бюджетных доходов;
* рассчитывается объем средств, недостающих данному субъ­екту Федерации для доведения его приведенных среднедушевых бюджетных доходов до уровня следующего за ним субъекта РФ;
* данное значение умножается на индекс бюджетных расхо­дов и численность населения данного субъекта РФ;
* полученная величина вычитается из планируемого объема ФФПР;
* данная процедура повторяется для увеличивающегося на каждом шаге на единицу количества субъектов РФ до тех пор, пока распределяемые трансферты не превысят планируемый объем ФФПР**;**
* уровень приведенных среднедушевых бюджетных доходов, до которого проводится выравнивание, корректируется таким образом, чтобы обеспечить равенство суммы рассчитанных трансфертов и планируемого объема ФФПР.

Развитие экономического потенциала страны, увеличение населения, расширение процесса урбанизации – основные фак­торы увеличения числа и объема территориальных бюджетов.

Рост территориальных бюджетов непосредственно связан с процессом урбанизации, и, как следствие, расширением социаль­но-бытовой инфраструктуры. В общем объеме территориальных бюджетов постоянно увеличивается удельный вес городских и поселковых бюджетов.

Рост городских поселений, увеличение числа городских жи­телей, рост крупных городов, где бюджетные расходы на одного жителя в 5-7 раз выше, чем в малых городах, влекут за собой увеличение расходов городских бюджетов, темпы роста которых опережают темпы роста звеньев местных бюджетов.

Наиболее ярко последствия экономических и социальных процессов отражаются на расходной части территориальных бюд­жетов. Главными сторонами деятельности территориальных орга­нов власти являются разработка и осуществление планов эконо­мического и социального развития на подведомственной им тер­ритории. Увеличение числа поселений, особенно в новых районах освоения, осуществление мероприятий по развитию жилищно-коммунального хозяйства и улучшению благоустройства населен­ных мест влекут расширение расходов региональных бюджетов. Возрастание расходов связано как с новым строительством, так и с повышением уровня затрат на содержание объектов жилищно-коммунального и культурно-бытового назначения.

Направление расходов территориальных бюджетов РФ харак­теризуют следующие данные (см. Таблицу 3)[[19]](#footnote-19):

Таблица 3

**Расходы территориальных бюджетов РФ за 1997г. (млрд. руб.)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Территориаль-  ные бюджеты | Региональные  бюджеты | Местные  бюджеты |
| **Расходы всего без внутренних оборотов,** | 468111 | 200838 | 267624 |
| из них на: |  |  |  |
| 1.Управление | 18885 | 6598 | 12287 |
| 2.Правоохранительную деятельность | 13832 | 9732 | 4100 |
| 3.Промышленность, энергетику и строительство | 19993 | 16127 | 3866 |
| 4.Сельское хозяйство и рыболовство | 21195 | 15363 | 5832 |
| 5.Транспорт, дорожное хозяйство, связь | 19528 | 10173 | 9355 |
| 6.Жилищно-коммунальное хозяйство | 112554 | 33922 | 78632 |
| 7.Образование и подготовку кадров | 96143 | 20898 | 75245 |
| 8.Культуру и искусство | 11057 | 4841 | 6216 |
| 9.Здравоохранение, физическую культуру и спорт | 67305 | 25577 | 41728 |
| 10.Социальное обеспечение | 32661 | 1452 | 31209 |

Следует отметить, что структура расходов отдельных видов региональных бюджетов неодинакова и зависит от объема хозяйства и подведомственности его региональным органам различ­ного уровня. Так, республиканским, краевым, областным и го­родским органам власти подчинена подавляющая часть предприятий местной промышленности, жилищно-бытового хозяй­ства и торговли, поэтому удельный вес ассигнований на народ­ное хозяйство в расходах этих бюджетов наиболее значителен и превышает 40%. В ведении же районных, поселковых и сельских органов власти находятся в основном социально-культурные уч­реждения, в этих бюджетах подавляющая часть расходов прихо­дится на финансирование социально-культурных мероприятий.

Классификацию и структуру расходов местных бюджетов Республики Армении в 2001г. можно проследить в следующей таблице[[20]](#footnote-20):

**Таблица 4**

**Структура расходов местных бюджетов РА в 2001г.**

|  |  |
| --- | --- |
| **Расходы** | **Фактически** |
| ***РАСХОДЫ ВСЕГО*** |  |
| **Текущие расходы,** *в том числе* | 100,0 |
| Заработная плата работников органов местного самоуправления и подведомственных им организаций | 34,6 |
| Процентные выплаты | --- |
| Субсидии | 1,1 |
| Текущие трансферты | 15,9 |
| Расходы по купле товаров и оплате услуг | 48,4 |
| **Капитальные расходы,** *в том числе* | 100,0 |
| Расходы по капитальным вложениям | 26,6 |
| Расходы по капитальному ремонту | 73,4 |
| **РАСХОДЫ ВСЕГО** (*без перечислений из административного бюджета фондовому)* | 100,0 |
| РАСХОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО БЮДЖЕТА | 95,0 |
| РАСХОДЫ ФОНДОВОГО БЮДЖЕТА | 5,0 |

В настоящее время одним из главных направлений исполь­зования финансовых ресурсов должно быть финансирование раз­вития местной производственной базы как основы для получения в будущем собственных доходов.

Территориальным органам подведомственна подавляющая часть социально-культурных учреждений, и, в первую очередь, учреждения народного образования и здравоохранения. Поэтому спецификой расходов территориальных бюджетов является значительное преобладание в них расходов на социально-культурные мероприятия. Если в краевых, областных и город­ских бюджетах они составляют от 30 до 50% всех расходов, то в районных, поселковых и сельских бюджетах – 60-80%.

В расходах территориальных бюджетов на социально-культурные мероприятия наиболее быстрыми темпами растут затраты на здравоохранение, просвещение и науку, что связано с развитием сети медицинских учреждений и расширением научных и проектных работ, финансируемых из этих бюджетов, по проблемам градостроительства, комплексного развития админи­стративно-территориальных единиц, автоматизированных сис­тем управления местным хозяйством и т.д.

Развитие урбанизации проявляется в ускоренных темпах роста расходов территориальных бюджетов на финансирование на­родного хозяйства. Эти расходы имеют тенденцию к увеличению в связи с ростом и усложнением местного хозяйства, расшире­нием жилищно-коммунального строительства, повышением стоимости основных фондов коммунального хозяйства и уровня его технического оснащения. Рост территории населенных пунк­тов ведет к удлинению коммуникаций, к увеличению эксплуата­ционных расходов. Преимущественный рост крупных городов, где расходы в расчете на одного жителя выше, – также важный фактор роста расходов местных бюджетов. Не следует игнориро­вать и тот факт, что с развитием урбанизации повышаются по­требности жителей малых городов, поселков и сельских поселе­ний, где все в больших масштабах развивается коммунальное хозяйство, торговля и т.д.

Развитие производительных сил, рост производства новых видов химической и биологической продукции, химизация сель­ского хозяйства, увеличение числа городов и городского населе­ния усиливают нагрузку на природу, приводят к резким нару­шениям природной среды. Это отрицательно сказывается на ус­ловиях жизни населения и требует, *в* свою очередь, увеличения затрат общества на поддержание необходимого состояния окру­жающей среды. Поэтому одной из постоянно возрастающих ста­тей расходов территориальных бюджетов являются ассигнования на охрану окружающей среды.

До недавнего времени почти все финансирование охраны окружающей среды производилось за счет средств ведомств и предприятий. Но с переходом предприятий и организаций на самоокупаемость наблюдается тенденция к снижению участия предприятий в природоохранных мероприятиях, так как это ве­дет к удорожанию продукции и ухудшению их финансового со­стояния. Кроме того, следует отметить, что ведомственное фи­нансирование охраны окружающей среды зачастую недостаточно эффективно ввиду того, что мероприятия не всегда скоордини­рованы, а средства распыляются.

В этих условиях возрастает роль бюджетного финансирова­ния, в том числе за счет территориальных бюджетов. Все в большей степени по каналам этих бюджетов будут финансиро­ваться мероприятия по развитию систем водоснабжения и кана­лизации, мусоропереработке и захоронению бытовых отходов, защите водных, лесных, земельных ресурсов от результатов хо­зяйственной деятельности.

Одной из актуальных проблем является улучшение благоуст­ройства городов и сел. Этому должно способствовать более ра­циональное использование выделяемых на эти цели бюджетных ассигнований. Необходимо ликвидировать монополии дейст­вующих в городах служб, которые нередко создают видимость работы, занимаются приписками объемов выполненных работ, получая из городских бюджетов незаработанные средства. Целе­сообразно разбить городские территории на участки и сдавать наряды на их обслуживание на конкурсной основе городским специализированным организациями по благоустройству, жилищно-коммунальным организациям, кооперативам. Конкурсность и состязательность между ними не только будут содейстâîâать экономии средств, но и повышению качества работ по городскому благоустройству.

* 1. **Финансовый контроль выполнения муниципального бюджета и его роль в бюджетном процессе**

Неотъемлемой составной частью финансовой деятельности го­сударства и муниципальных образований является финансовый контроль.

Наличие финансового контроля объективно обусловлено тем, что финансам как экономической категории присущи не только распределительная, но и контрольная функции. Поэтому исполь­зование государством и муниципальными образованиями для ре­шения своих задач финансов обязательно предполагает проведе­ние с их помощью контроля за ходом выполнения этих задач. Фи­нансовый контроль осуществляется в установленном правовыми нормами порядке всей системой органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе специальными кон­трольными органами при участии общественных организаций, трудовых коллективов и граждан.

Значение финансового контроля выражается в том, что при его проведении проверяются, во-первых, *соблюдение установленного правопорядка,* в процессе финансовой деятельности органами государственной власти и местного самоуправления, предприятия­ми, учреждениями, организациями, гражданами и, во-вторых, *экономическая обоснованность и эффективность* осуществляе­мых действий, соответствие их задачам государства и муници­пальных образований[[21]](#footnote-21). Таким образом, он служит важным спосо­бом обеспечения законности и целесообразности проводимой фи­нансовой деятельности.

Требование соблюдения законности в деятельности по образо­ванию, распределению и использованию денежных фондов госу­дарства и субъектов местного самоуправления имеет конституци­онную основу: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ).

Итак, финансовый контроль – это контроль за целесообразностью и законностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и муници­пальных образований в целях эффективного социально-экономи­ческого развития страны и ее регионов.

Финансовый контроль присущ всем финансово-правовым ин­ститутам. Поэтому помимо общих финансово-правовых норм, ре­гулирующих организацию и порядок проведения финансового контроля в целом, имеются нормы, предусматривающие его спе­цифику в отдельных финансово-правовых институтах и закреп­ленные соответствующим законодательством (например, в Нало­говом или Бюджетном кодексах РФ).

Основными направлениями финансового контроля в отношени­ях, регулируемых финансовым правом, являются:

* проверка выполнения органами государственной власти и местного самоуправления функций по аккумуляции, распределе­нию и использованию финансовых ресурсов соответственно своей компетенции;
* проверка выполнения финансовых обязательств перед госу­дарством и органами местного самоуправления организациями и гражданами;
* проверка правильности использования государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями, организация­ми находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении денежных ресурсов (бюджетных и собственных средств, банковских ссуд, внебюджетных и других средств);
* проверка соблюдения правил совершения финансовых опера­ций, расчетов и хранения денежных средств предприятиями, ор­ганизациями, учреждениями;
* выявление внутренних резервов производства – возможнос­тей повышения рентабельности хозяйства, роста производитель­ности труда, более экономного и эффективного использования ма­териальных и денежных средств;
* устранение и предупреждение нарушений финансовой дис­циплины. В случае их выявления в установленном порядке приме­няются меры воздействия к организациям, должностным лицам и гражданам, обеспечивается возмещение материального ущерба го­сударству, организациям, гражданам.

В результате реализации задач финансового контроля укрепля­ется финансовая дисциплина, выражающая одну из сторон закон­ности.Финансовая дисциплина – это четкое соблюдение уста­новленных предписаний и порядка образования, распределения и использования денежных фондов государства, субъектов местно­го самоуправления, предприятий, организаций, учреждений. Тре­бования финансовой дисциплины распространяются не только на предприятия, организации, учреждения, граждан, но и на органы государственной власти и местного самоуправления, их должност­ных лиц. Тем самым финансовый контроль обеспечивает интересы государства, муниципальных образований, а также способствует соблюдению прав и интересов конкретных граждан, предприятий, учреждений (например, контроль за соблюдением законодательст­ва о предоставлении льгот по платежам в бюджет, за правильнос­тью взимания налогов, за своевременностью выделения бюджет­ных ассигнований и т.д.).

Однако объект финансового контроля не ограничивается про­веркой только денежных средств. В конечном итоге он означает контроль за использованием материальных, трудовых, природ­ных и других ресурсов страны, поскольку в современных условиях процесс производства и распределения опосредуется денежными отношениями.

Эффективность финансового контроля предполагает необходи­мость глубокого экономического анализа финансово-хозяйствен­ной деятельности, разработки контролирующими органами пред­ложений по улучшению качества работы проверяемых органи­заций.

Одной из форм финансового контроля выступает контроль руб­лем*,* свойственный сфере коммерческих отношений. Это контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, объеди­нений, организаций посредством таких экономических категорий, как цена, себестоимость, прибыль и др., при использовании систе­мы финансирования, кредитования, расчетов. Контроль рублем позволяет определить качество работы предприятий и экономичес­ки воздействовать на него. Например, анализ прибыли предпри­ятия, ее объема, источников получения (или причин неполучения) выявляет результаты работы предприятия. Несвоевременность возвращения ссуды, полученной в банке, сигнализирует о неблаго­получном финансовом положении предприятия.

На современном этапе произошли изменения в организации фи­нансового контроля, в его содержании.

В условиях перехода к рыночным отношениям, хозяйственной самостоятельности предприятий, организаций, учреждений уси­ливается значение повседневного внутрихозяйственного самокон­троля, контроля собственников.

Более глубоким, неформальным стал контроль со стороны представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления за финансовой деятельностью исполнительной власти, опирающийся на создаваемые ими специальные контроль­ные органы.

Изменилась система контрольных органов: упразднены органы народного контроля, в связи с изменением системы политической власти и установлением власти Президента РФ организован президентский контроль, осуществляемый Кон­трольным управлением Президента РФ.

На основании Конституции РФ 1993г. (статьи 101-103) палаты Федерального Собрания РФ образуют Счетную палату РФ. Подоб­ные органы действуют и на уровне субъектов Федерации.

Сформированы также новые органы финансового контроля: ор­ганы государственной налоговой службы, государственного стра­хового надзора; функции финансового контроля осуществляют и созданные в 1990-х годах органы федерального казначейства. Широ­кое развитие получил контроль в новой форме – аудиторской де­ятельности, проводимой независимыми организациями на платной основе в качестве предпринимательской деятельности.

Преобразования в системе банков и их деятельности примени­тельно к особенностям рыночных отношений обусловили измене­ния в контрольных функциях банков, а также выделение из них на особый уровень Центрального банка РФ с функциями государ­ственного контроля и надзора.

Впоследствии меры по совершенствованию системы органов, осуществляющих финансовый контроль, продолжались: Государ­ственная налоговая служба РФ преобразована в Министерство РФ по налогам и сборам (МНС), изменена система органов, осуществляющих государственный страховой надзор. Особое внимание обращено на необходимость укрепления государственного финансового кон­троля, чему призван способствовать намеченный к принятию Фе­деральный закон “О государственном финансовом контроле в Рос­сийской Федерации”.

Проблемы, связанные с собиранием и расходованием государ­ственных финансовых ресурсов обусловили создание Межведом­ственного совета по государственному финансовому контролю, обеспечению своевременности и полноты сбора налогов и других платежей в федеральный бюджет. Целями деятельности Совета определены координация и усиление контроля за поступлением и расходованием средств федерального бюджета, федеральных вне­бюджетных фондов и других государственных средств. В состав Совета включены руководители финансово-контрольных и экономических органов, в том числе министр финансов, Председатель Банка России, руководитель федерального казначейства и др. Председатель Совета — министр финансов. В работе Совета могут принимать участие представители Генеральной Прокуратуры РФ, МВД России, ФСБ России и др. заинтересованных органов.

К задачам Совета отнесены: формирование тактики и методоло­гии государственного финансового контроля; определение его ос­новных направлений и механизма; согласование практических ме­роприятий по осуществлению государственного финансового кон­троля; утверждение программы совместных ревизий и проверок; подготовка предложений по расширению источников средств фе­дерального бюджета и внебюджетных государственных фондов, по эффективности государственного финансового контроля; обобще­ние и распространение опыта государственного финансового кон­троля.

Совету предоставлены права: запрашивать от министерств и других органов исполнительной власти необходимые материалы и информацию; обсуждать результаты ревизий и проверок, проводи­мых федеральными органами исполнительной власти, заслуши­вать объяснения их руководителей; вносить предложения в Пра­вительство РФ.

Законодательство определяет формы взаимодействия органов, осуществляющих финансовый контроль, с правоохранительными органами в целях усиления его эффективности, что имеет особо важное значение в связи с ростом преступности в экономической сфере.

Финансовый контроль подразделяется на несколько видов по разным основаниям. В зависимости *от времени проведения* он может быть предварительным, текущим и последующим. Такие виды контроля свойственны деятельности всех контролирующих органов.

*Предварительный финансовый контроль* проводится до совер­шения операций по образованию, распределению и использованию денежных фондов. Поэтому он имеет важное значение для предуп­реждения нарушений финансовой дисциплины. В этом случае проверяются подлежащие утверждению и исполнению докумен­ты, которые служат основанием для осуществления финансовой деятельности, — проекты бюджетов, финансовых планов и смет, кредитные и кассовые заявки и т.п.

*Текущий финансовый контроль –* это контроль в процессе со­вершения денежных операций (в ходе выполнения финансовых обязательств перед государством, получения и использования де­нежных средств для административно-хозяйственных расходов, кап. строительства и т.д.).

*Последующий финансовый контроль –* это контроль, осущест­вляемый после совершения финансовых операций (после исполне­ния доходной и расходной частей бюджета; использования пред­приятием или учреждением денежных средств, уплаты налогов и т.п.). В этом случае определяется состояние финансовой дисцип­лины, выявляются ее нарушения, пути предупреждения и меры по их устранению.

Можно выделить *обязательный* и *инициативный* финансовый контроль. Обязательный проводится: а) в силу требований законо­дательства, например контроль со стороны представительных (за­конодательных) органов власти за исполнением бюджета по ито­гам за год; б) по решению компетентных государственных органов (например, проверки и обследования налогоплательщиков по во­просам налогообложения со стороны налоговых органов, кон­троль, проводимый на основе решений правоохранительных орга­нов). Инициативный финансовый контроль осуществляется по самостоятельному решению хозяйствующих субъектов.

Возможны и другие основания классификации финансового контроля, в частности, в зависимости от *органов (субъектов),* осу­ществляющих его. В этом случае выделяется финансовый кон­троль: а) представительных органов государственной власти и местного самоуправления; б) аппарата Президента РФ; в) исполни­тельных органов власти общей компетенции; г) финансово-кредит­ных органов; д) ведомственный и внутрихозяйственный; е) общественный; ж) аудиторский.

Принцип разделения властей придает финансовому контролю за деятельностью органов исполнительной власти со *стороны орга­нов представительной власти* исключительно важную роль, оп­ределяет его новое содержание. Основы этого контроля закрепле­ны конституционно: в Конституции РФ, в конституциях респуб­лик в составе Федерации, а также в уставах краев, областей, дру­гих субъектов Федерации. Финансовый контроль в них выделен особо.

Так, Государственная Дума рассматривает и утверждает отчет об исполнении федерального бюджета, представляемый ей Прави­тельством РФ (пункт “а” части 1 статьи 114 Конституции РФ), а также отчеты о внебюджетных государственных социальных фондах. Контроль­ные функции в области финансов выполняют также комитеты и комиссии, образуемые Советом Федерации и Государственной Думой в рамках своих предметов ведения (часть 3 статьи 101 Конститу­ции РФ). Особая роль среди них принадлежит Комитету Государ­ственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам и Коми­тету Совета Федерации по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию, осуществляющих контроль в этой об­ласти в целом. Финансовый контроль Совета Федерации и Государственной Думы проводится также в процессе слушаний соответствующих вопросов на их заседаниях. Так, Государственная Дума проводит слушания по вопросам формирования и исполнения фе­дерального бюджета. Согласно части 5 статьи 101 Конституции РФ для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную па­лату РФ*.* Состав и порядок деятельности Счетной палаты опреде­ляются федеральным законом. К ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. Совет Федерации назначает и освобождает от должности замести­теля Председателя счетной палаты и также половину состава ее аудиторов (пункт “и” части 1 статьи 102 и пункт “г” части 1 статьи 103 Конституции РФ).

Счетная палата Российской Федерации наделена широкими полномочиями в сфере финансового контроля. Согласно Закону это постоянно действующий орган государственного финансового контроля, подотчетный Федеральному Собранию РФ. В рамках задач, определенных законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью (статья 1 За­кона).

Деятельность Счетной палаты направлена на проведение кон­трольно-аналитических мер в отношении намечаемых, осуществляемых и уже произведенных государственных расходов. К ее задачам относятся[[22]](#footnote-22):

* организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использова­ния федеральной собственности;
* оценка обоснованности доходных и расходных статей проек­тов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджет­ных фондов;
* финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также иных нормативных правовых актов органов государствен­ной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
* анализ выявленных отклонений от установленных показате­лей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджет­ных фондов и подготовка предложений, направленных на их уст­ранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;
* контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджет­ных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполно­моченных банках, иных финансово-кредитных учреждениях РФ;
* регулярное представление Совету Федерации и Государст­венной Думе информации о ходе исполнения федерального бюдже­та и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Таким образом, *объектом контроля* со стороны Счетной пала­ты РФ выступают средства федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов, федеральная собственность.

Особо выделены полномочия Счетной палаты по контролю за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга Рос­сийской Федерации и за использованием кредитных ресурсов, а именно за управлением и обслуживанием государственного долга; законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством РФ от иностранных государств и финансовых организаций; эффектив­ностью размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе; предоставлением государствен­ных кредитов, а также предоставлением средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организа­циям.

В рамках банковской системы Счетная палата осуществляет контроль за: деятельностью Центрального банка Российской Феде­рации, его структурных подразделений, других банков и кредитно-финансовых учреждений в части обслуживания ими федераль­ного бюджета; деятельностью Центрального банка РФ по обслужи­ванию государственного долга РФ (статьи 16, 19 Закона).

В отношении государственной собственности Счетная палата контролирует поступление в федеральный бюджет средств, полу­ченных от распоряжения государственным имуществом (в том числе его приватизации, продажи; от управления объектами феде­ральной собственности).

Закон определяет *круг субъектов,* на которых распространяют­ся контрольные полномочия Счетной палаты. В него входят:

* все государственные органы (в том числе их аппараты) и уч­реждения, федеральные внебюджетные фонды;
* органы местного самоуправления, предприятия, организа­ции, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения независи­мо от видов и форм собственности, если они получают, перечисля­ют, используют средства из федерального бюджета или использу­ют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федераль­ными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества;
* общественные объединения, негосударственные фонды и иные негосударственные некоммерческие организации, на дея­тельность которых контрольные полномочия Счетной палаты рас­пространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, исполь­зованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством или фе­деральными органами государственной власти налоговых, тамо­женных и иных льгот и преимуществ (статья 12 Закона).

Таким образом, область действия контрольных полномочий Счетной палаты в отношении указанных субъектов связана с феде­ральным бюджетом, федеральными внебюджетными фондами и собственностью.

Все органы государственной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления, Центральный банк РФ, предприятия, учреждения, организации (независимо от форм собствен­ности) и их должностные лица обязаны представлять по запросам Счетной палаты информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности.

Осуществляя контрольную деятельность, Счетная палата впра­ве проводить ревизии и тематические проверки, о результатах ко­торых она информирует Совет Федерации и Государственную Думу; при выявлении нарушения законов, влекущего за собой уго­ловную ответственность, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы. При проведении ревизий и проверок должностные лица Счетной палаты не вправе вмешиваться в опе­ративную деятельность проверяемых организаций, а также преда­вать гласности свои выводы до завершения ревизии (проверки) и оформления ее результатов в виде акта (заключения).

Для принятия мер по устранению выявленных нарушений, воз­мещению причиненного государству ущерба и привлечению к от­ветственности должностных лиц, виновных в бесхозяйственности и нарушении законодательства РФ, Счетная палата направляет представление органам государственной влас­ти РФ, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций. Это представление должно быть рассмотрено в ука­занный в нем срок, а если он не указан, то в течение 20 дней со дня получения предписания.

Счетная палата имеет право давать администрации проверяе­мых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания в случаях выявления нарушений в хо­зяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, на­носящих государству прямой непосредственный ущерб и требую­щих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также умыш­ленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятст­вий для проведения ее контрольных мероприятий.

При неоднократном неисполнении или ненадлежащем испол­нении предписаний коллегия Счетной палаты может по согласова­нию с Государственной Думой принять решение о приостановле­нии всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке.

Инспекторы Счетной палаты при проведении проверок и реви­зий наделены необходимыми правами: беспрепятственно посе­щать государственные органы, предприятия, учреждения, органи­зации, банки; опечатывать кассы, кассовые и служебные помеще­ния, склады, архивы, а при обнаружении подделок, подлогов, хи­щений, злоупотреблений — изымать необходимые документы, ос­тавляя в делах акт изъятия или опись изъятых документов.

В своей контрольной деятельности Счетная палата взаимодей­ствует с другими контрольными органами РФ (статья 22 Закона). Контрольные органы Президента и Правительства РФ, контрольные органы субъектов Федерации, правоохранитель­ные органы. Центральный банк, а также органы ведомственного контроля обязаны оказывать содействие деятельности Счетной па­латы. Счетная палата должна регулярно предоставлять сведения о своей деятельности средствам массовой информации.

Контрольные функции в области финансов осуществляют также представительные органы государственной власти субъ­ектов РФ*,* что закреплено в их законодатель­стве в соответствии с федеральными актами, и органы местного самоуправления*.* В отношении последних правовой основой их контрольной деятельности являются: законодательство субъектов Федерации; принятые в соответствии с Конституцией РФ законы (в том числе законы субъектов РФ о местном самоуправлении), а также нормативные акты представительных органов, местного самоуправления – уставы муниципальных образований, положе­ния и др.

На уровне субъектов Федерации их представительные органы власти образуют счетные палаты (контрольно-счетные палатыи т.п. органы) как органы постоянно действующего государствен­ного финансового контроля за поступлением и использованием средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных фондов, создава­емых органами власти соответствующих субъектов. Названные счетные палаты подотчетны представительным органам власти субъектов РФ.

Представительные органы местного самоуправления также об­разуют на своем уровне контрольные органы.

В целях эффективности президентского контроля в ведении Президента РФ создан специальный контрольный орган – Глав­ное контрольное управление Президента РФ(преобразованное из Контрольного управления Администрации Президента РФ, впоследствии – Контрольно­го управления Президента РФ).

При осуществлении контрольных функций этот орган взаимо­действует с другими структурными подразделениями Админи­страции Президента РФ, соответствующими комитетами и комис­сиями при нем, аппаратами Правительства РФ, палат Федерально­го Собрания, органами судебной власти и прокуратуры, с различ­ными федеральными службами, органами налоговой полиции и другими федеральными органами исполнительной власти.

К основным функциям Главного контрольного управления от­несены[[23]](#footnote-23):

* контроль и проверка исполнения федеральных законов, ука­зов и распоряжений Президента РФ федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, их должностными лицами, а также организациями;
* контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и руководителя его Администрации;
* подготовка на основе проведенных проверок информации для Президента РФ о предупреждении нарушений и совершенст­вовании деятельности федеральных органов исполнительной влас­ти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Таким образом, это орган широкой сферы контрольной деятель­ности, в состав которой входит и финансовый контроль.

Для реализации своих контрольных функций Главное кон­трольное управление наделено правами: требовать от руководите­лей государственных органов, предприятий, учреждений и орга­низаций документы, материалы, письменные объяснения, другую информацию, необходимую для проведения проверок в соответст­вии с задачами Управления; привлекать к проверкам представите­лей правоохранительных и специальных органов контроля, специ­алистов; вносить на рассмотрение Президента РФ предложения по результатам проверок.

Управление не наделено правом применения каких-либо сан­кций, однако оно вправе направлять предписания об устранении выявленных нарушений руководителям федеральных органов ис­полнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации. Эти предписания должны быть рассмотрены безотла­гательно. Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты меры по устранению нарушений.

Управление вправе также вносить предложения Президенту РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к ответственности и приостановлении деятельности соответствую­щих должностных лиц до принятия решения по результатам про­верки; ставить перед руководителями соответствующих государ­ственных органов вопрос о наложении дисциплинарных взыска­ний на государственных служащих и о временном отстранении их от исполнения должностных обязанностей.

Финансовый контроль осуществляют (наряду с другими свои­ми функциями) полномочные представители Президента РФ в регионах, включающих один или несколько субъектов РФ: на них возложен контроль за использованием средств федерального бюд­жета в соответствующем регионе.

При необходимости усиления определенных направлений фи­нансового контроля на конкретных этапах Президент РФ образует временные органы. Так, Указом Президента РФ от 11 октября 1996 г. № 1428 создана Временная чрезвычайная комиссия при Президенте РФ по укреплению налоговой и бюджетной дисципли­ны, к основным задачам которой отнесены контроль за своевре­менностью и полнотой уплаты налогов, таможенных и других обязательных платежей, за своевременным и целевым использовани­ем средств федерального бюджета и государственных внебюджет­ных фондов.

Правительство РФ, правительст­ва администрации субъектов Федерации направляют контроль­ную деятельность подведомственных им органов государственного управления, в том числе финансовых, а также непосредственно сами осуществляют финансовый контроль.

В пределах своих полномочий Правительство РФ на основа­нии Конституции РФ (статья 114) и Федерального конституцион­ного закона “О Правительстве Российской Федерации” контроли­рует составление и исполнение федерального бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, осущест­вляет валютный контроль.

Одновременно в полномочия Правительства РФ входит руко­водство и контроль за деятельностью в области финансов федераль­ных министерств, государственных комитетов и других, включая органы федеральной службы финансовой сферы, которые подот­четны ему.

Помимо этого Правительство РФ осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам, отнесенным к ведению РФ и полномочиям совместного ведения Федерации и ее субъектов. В случае противоречия актов органов исполнительной власти субъектов РФ федеральному зако­нодательству и международным обязательствам РФ Правительст­во РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия этих актов.

Направляя деятельность подведомственных ему органов по осуществлению финансового контроля, Правительство РФ принимает правовые акты (нормативные и индивидуальные), регулирующие порядок этой деятельности. Это относится как к отраслевым орга­нам государственного управления, так и действующим в сфере фи­нансов. Так, Правительством РФ утверждены Положение о Ми­нистерстве финансов РФ (постановление от б марта 1998 г.), Поло­жение о федеральном казначействе РФ (постановление от 27 авгус­та 1993 г.), о других службах, где закреплены функции по финан­совому контролю.

Правительство вправе образовывать свои комиссии, другие ор­ганы при нем с контрольными функциями, включая финансовые (например, Комиссия по контролю за предоставлением налоговых и таможенных льгот; Федеральная комиссия по обеспечению фор­мирования доходов федерального бюджета за счет средств от при­ватизации; Комиссия по совершенствованию налоговой системы и обеспечению доходов федерального бюджета).

Создание комиссий может быть предписано Правительству РФ законодательным актом. Так, Федеральным законом “О федераль­ном бюджете на 1999 год” (статья 129) Правительству РФ предписано создать специальную комиссию в составе представителей Прави­тельства РФ и Государственной Думы, уполномоченную контроли­ровать погашение задолженностей по возвратным бюджетным ин­вестиционным ассигнованиям.

Важное значение в силу своей повседневности, регулярности и систематичности имеет финансовый контроль, осуществляемый государственными органами, деятельность которых специально направлена на область финансов. К ним относятся Министерство финансов РФ с входящими в его систему структурными подразде­лениями и органами, а также Министерство РФ по налогам и сбо­рам, Государственный таможенный комитет РФ, Федеральная служба по валютному и экспортному контролю.

На уровне субъектов РФ такой контроль проводят министерст­ва финансов или финансовые управления администраций, в муни­ципальных образованиях — финансовые отделы или управления администраций, формируются соответствующие казначейства и налоговые службы.

На Министерство финансов РФ возложено проведение в рам­ках его компетенции государственного финансового контроля. Его направлениями являются: контроль за целевым использованием федерального бюджета и средств государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов; за расходами, связанными с госу­дарственным внутренним и внешним долгом; за формированием и сохранностью Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ; контроль за использованием и хранени­ем драгоценных металлов и драгоценных камней организациями и совершением сделок с ними, а также страховой надзор и кон­троль за обеспечением платежеспособности страховщиков; кон­троль за качеством аудиторских проверок; за доходами от проведе­ния лотерей, зарегистрированных в РФ.

В связи с этим Минфин России вправе проводить комплексные ревизии и тематические проверки поступления и расходования средств федерального бюджета, внебюджетных фондов и других федеральных средств, проводит документальные ревизии и про­верки финансово-хозяйственной деятельности по заданиям право­охранительных органов. По обращениям органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления Минфин России организует ревизии и финансовые проверки соответствую­щих организаций.

Для выполнения контрольных полномочий Минфин России имеет право запрашивать необходимые материалы по бюджетным и внебюджетным фондам и применять меры воздействия по ре­зультатам контроля — при установлении фактов нецелевого ис­пользования взыскивать их с наложением штрафа; ограничивать, приостанавливать и прекращать финансирование организаций в случае нарушения финансовой дисциплины. Вместе с тем, Мин­фин России уполномочен предоставлять отсрочки и рассрочки по налоговым платежам в федеральный бюджет.

Следует обратить внимание на то, что закрепленные ныне кон­трольные полномочия Министерства финансов РФ направлены на бюджет и государственные внебюджетные фонды только феде­рального уровня. И в тех случаях, когда проверяется деятельность исполнительных органов власти субъектов Федерации, его кон­трольные функции не должны выходить за эти рамки. Такой под­ход обусловлен принципом самостоятельности в бюджетном устройстве РФ, самостоятельности финансовой деятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправ­ления в установленных законодательством пределах, их ответст­венностью за формирование и использование своих финансовых ресурсов.

Подобно Минфину России в РФ функции контроля осуществляют финансовые органы субъектов Федерациив отношении соответствующих бюджетов и внебюджетных фон­дов, а также финансовые органы в системе местного самоуправле­ния *–* относительно местных бюджетов и внебюджетных фондов.

Важной стороной в деятельности в данной области Министерст­ва финансов РФ является выполнение функций по обеспечению организации финансового контроля: осуществление методологи­ческого руководства бухгалтерским учетом и отчетностью, ут­верждение типовых форм бухгалтерского учета и отчетности, осу­ществление лицензирования и т.п.

Финансовый контроль осуществляют все структурные подраз­деления Министерства финансов РФ соответственно их компетен­ции. Однако Министерство финансов РФ имеет в своей структуре и специальные подразделения, предназначенные именно для про­ведения финансового контроля или надзора: Департамент государ­ственного финансового контроля и аудита, Департамент страхово­го надзора. В его ведении находятся Федеральное казначейство, Пробирная палата и др. органы.

Департамент государственного финансового контроля и ау­дита создан на основании постановления Правительства РФ от б марта 1998 г. № 276 на базе нескольких упраздненных структур­ных подразделений Минфина России, в том числе Контрольно-ре­визионного управления (КРУ) и Департамента организации ауди­торской деятельности. Произведена также реорганизация кон­трольных органов на местах: на основе постановления Правитель­ства РФ от 6 августа 1998г. № 886 организованы контрольно-реви­зионные управления Минфина России в субъекте РФ (территори­альные КРУ ).

В задачи названного Департамента входит контроль за испол­нением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюд­жетных фондов, организацией денежного обращения, использова­нием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутрен­него и внешнего долга, государственных резервов, предоставлени­ем налоговых льгот и преимуществ.

Департамент государственного финансового контроля и аудита организует и проводит самостоятельно и с привлечением террито­риальных КРУ ревизии и проверки; контролирует использование федеральных средств, в том числе в иностранной валюте; органи­зует контроль за качеством проведения аудиторами и аудиторски­ми организациями аудиторских проверок (кроме аудита в банковской системе, поскольку это относится к полномочиям Централь­ного банка РФ).

В случае установления нарушений использования федераль­ных средств, израсходованные незаконно или не по целевому на­значению средства, а также доходы от их использования, по пред­писанию Департамента, подлежат возмещению в течение одного месяца после выявления нарушений.

Основной задачей деятельности территориальных управлений КРУ является осуществление последующего контроля за своевре­менным, целевым и рациональным использованием и сохраннос­тью федеральных средств. Они также проводят на договорной ос­нове по обращениям органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления ревизии и финан­совые проверки (с возмещением расходов) поступления и расходо­вания средств соответствующих бюджетов, внебюджетных фондов и доходов от имущества.

В процессе ревизий и проверок территориальные КРУ вправе принимать меры по устранению выявленных нарушений финансо­вой дисциплины и неэффективного расходования средств, давать обязательные указания об устранении этих нарушений, о возмеще­нии причиненного ущерба и привлечении к ответственности ви­новных лиц в соответствии с законодательством РФ. Они также имеют право вносить предложения о взыскании с организаций бюджетных средств, использованных не по целевому назначению; ставить вопрос об отстранении от работы должностных лиц, винов­ных в нарушении законодательства; передавать материалы реви­зий и проверок в правоохранительные органы.

В области аудита территориальные КРУ осуществляют в соот­ветствии с поручениями Минфина России контроль за качеством проведения аудиторами и аудиторскими организациями аудитор­ских проверок организаций (кроме аудита в банковской системе). По результатам этих проверок они имеют право ставить вопросы перед Минфином России об аннулировании лицензий на осуществление аудиторской деятельности.

Руководитель территориального КРУ назначается на долж­ность и освобождается от нее Минфином России.

Органы федерального казначейства*,* находящегося в подчине­нии Министерства финансовРФ, наряду с другими функциями осуществляют и контроль, направленный на исполнение феде­рального бюджета и использование средств государственных (фе­деральных) внебюджетных фондов. Органы федерального казна­чейства наделены широкими правами, обеспечивающими выпол­нение их контрольных функций: производить в министерствах, ведомствах, на предприятиях, в учреждениях и организациях, в банках и иных финансово-кредитных учреждениях проверки де­нежных и бухгалтерских документов, отчетов, планов, смет и т.п.; получать от банков, иных финансово-кредитных учреждений справки о состоянии счетов предприятий, учреждений и организаций, использующих федеральные средства; изымать документы, свидетельствующие о нарушении порядка исполнения федераль­ного бюджета и правил совершения операций с внебюджетными средствами.

Они вправе применять санкции и другие меры принудительно­го воздействия в случаях установления нарушений финансовой дисциплины: приостанавливать операции по счетам в банках, вы­давать предписания о бесспорном порядке взыскания средств, ис­пользованных не по целевому назначению, с наложением штрафа в размере учетной ставки Центрального банка РФ; налагать на банки или иные финансово-кредитные учреждения штрафы в слу­чаях несвоевременного зачисления ими средств, поступающих в доход федерального бюджета или в государственные внебюджет­ные фонды (или средств, перечисленных из указанного бюджета и фондов на счета получателей) в размере действующей в банке (фи­нансово-кредитном учреждении), допустившем нарушение, про­центной ставки при краткосрочном кредитовании, увеличенной на десять пунктов. Казначейство вправе вносить в Центральный банк РФ представления на лишение соответствующих банков и иных финансово-кредитных учреждений лицензий на совершение бан­ковских операций. Упомянутая мера связана с функциями казна­чейства по кассовому исполнению федерального бюджета.

*Налоговые органы РФ.* Налоговыми орга­нами являются Министерство РФ по налогам и сборам и его терри­ториальные органы по городам и районам. Они действуют как система специализированных органов финансового контроля, деятельность которых направлена на обеспечение единой системы контроля за соблюдением российского налогового законодательст­ва, правильности исчисления, полноты и своевременности внесе­ния налогов в бюджет, а также в установленных случаях — во внебюджетные фонды. Налоговые органы наделены широким кру­гом контрольных полномочий и прав по применению мер прину­дительного воздействия к нарушителям налогового законодатель­ства. Налоговый кодекс РФ закрепил эти полномочия и санкции, уточнив и конкретизировав их содержание, а также порядок при­менения.

Налоговые проверки полномочны также проводить федераль­ные органы налоговой полиции.

В сфере налогообложения при перемещении товаров через та­моженную границу РФ осуществляют кон­троль таможенные органы, к полномочиям которых относится и валютный контроль (см. ТК РФ, ст. 34 НК РФ).

Функции *государственного страхового надзора,* осуществляе­мые Департаментом страхового надзора Минфина России также ограничены особой сферой – страховой деятельностью. Они осу­ществляются в целях обеспечения соблюдения требований законо­дательства Российской Федерации о страховании, развития стра­ховых услуг, защиты прав и интересов участников страховых от­ношений, в связи с чем производится контроль за обеспечением платежеспособности страховщиков.

Важное место в их функциях занимает предварительный кон­троль, осуществляемый ими в процессе выдачи лицензий на осу­ществление страховой деятельности. По результатам текущего и последующего контроля они вправе приостановить, ограничить действие лицензии или отозвать ее.

*Банки (кредитные организации).* Их функции в области фи­нансового контроля в современный период существенно измени­лись. Это обусловлено изменением принципов регулирования эко­номики и связанной с ним перестройкой банковской системы, об­разованием коммерческих банков, основанных на различных фор­мах собственности. В результате функции банков по контролю за деятельностью предприятий, организаций, учреждений сузились. Коммерческие банки не осуществляют контрольных полномочий в отношении своей клиентуры в административном порядке, как это было прежде, когда все банки были государственными и наде­лены властными полномочиями. Однако на основе действующего законодательства банки правомочны контролировать соблюдение предприятиями, организациями, учреждениями порядка ведения кассовых операций и соблюдение валютного законодательства. В других отношениях банки осуществляют контроль на гражданско-правовой основе как сторона в договоре.

Отличается особенностями контроль, осуществляемый Цент­ральным банком РФ в силу специфики своего правового положе­ния, соединяющего статус органа государственного управления и юридического лица, осуществляющего хозяйственную деятель­ность. На Центральный банк как орган государственного управле­ния возложен надзор за деятельностью коммерческих банков и других кредитных организаций. При этом он вправе применить к банкам, нарушающим законодательство и установленные правила деятельности, принудительные меры воздействия в административном порядке. Федеральным законом от 31 июля 1998 г. в них были внесены изменения. Центральный банк Российской Федера­ции осуществляет также контроль за соблюдением законодатель­ства о валютном регулировании и денежном обращении.

*Ведомственный финансовый контроль —* это контроль минис­терств, ведомств, других органов исполнительной власти, государ­ственного управления за деятельностью входящих в их систему предприятий, организаций, учреждений. Его осуществляют самостоятельные структурные контрольно-ревизионные подраз­деления (управления, отделы, группы) министерств, ведомств, подчиненные непосредственно руководителям этих органов. Рабо­та контрольно-ревизионных подразделений находится под контро­лем Министерства финансов РФ, финансовых органов субъектов Федерации. Не реже одного раза в год министерства и ведомства докладывают Прави­тельству РФ о состоянии контрольно-ревизионной работы.

К основным задачам ведомственного контроля относятся: кон­троль за выполнением плановых заданий, экономным использова­нием материальных и финансовых ресурсов, сохранностью госу­дарственной собственности, правильностью постановки бухгал­терского учета, состоянием контрольно-ревизионной работы, а также пресечение фактов приписок, бесхозяйственности, расточи­тельства и всякого рода излишеств.

Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности назначаются в каждом отдельном случае руководителем соответ­ствующего органа. Они проводятся в коммерческих организациях комплексно один раз в год, а в бюджетных учреждениях – один раз в два года. При проведении ревизий ревизоры обязаны опи­раться на трудовые коллективы, общественные организации, при­нимать участие в выработке предложений по устранению выявлен­ных нарушений.

Указом Президента РФ “О мерах по обеспечению государствен­ного финансового контроля в РФ” от 25 июля 1996 г. обращено особое внимание контрольно-ревизионных подразделений органов исполнительной власти, как и других органов государственного финансового контроля, на проверку поступления и расходования государственных бюджетных и внебюджетных средств. Признано необходимым проведение не реже одного раза в год комплексных ревизий и тематических ревизий в органах исполнительной влас­ти, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета. Средства, израс­ходованные незаконно или не по целевому назначению, а также доходы, полученные от их использования, подлежат возмещению по предписанию соответствующих органов государственного фи­нансового контроля в течение одного месяца после выявления ука­занных нарушений.

В рамках ведомственного контроля проводится *внутрихозяй­ственный финансовый контроль,* т.е. контроль, осуществляемый на конкретных предприятиях, в объединениях, организациях и учреждениях их руководителями и функциональными структурными подразделениями (бухгалтерией, финансовым отделом, от­делами планирования и нормирования заработной платы и др.). Контрольные функции в данном случае — необходимое условие процесса повседневной финансово-хозяйственной деятельности. Важную роль и наиболее широкие функции внутрихозяйственного финансового контроля выполняет бухгалтерская служба предпри­ятий, организаций, учреждений, ведущая бухгалтерский учет.

Возросшее значение бухгалтерского учета в организации хо­зяйственной деятельности, обеспечении законности и целесообраз­ности хозяйственных операций, использовании материальных, трудовых и финансовых ресурсов проявилось в принятии впервые в стране Федерального закона “О бухгалтерском учете” от 21 нояб­ря 1996г. До него эта сфера регулировалась в основном правовы­ми актами Министерства финансов или, реже, постановлениями Правительства. Законодательный акт усиливает правовую основу организации бухгалтерского учета.

Согласно Закону *бухгалтерский учет —* это упорядоченная система сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах организаций и их дви­жении путем сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций.

Одной из основных задач бухгалтерского учета является фор­мирование и обеспечение полной и достоверной информации о де­ятельности организации и ее имущественном положении, необхо­димой для контроля за соблюдением законодательства РФ при осуществлении организацией хозяйственных операций, использо­вании материальных, трудовых и финансовых ресурсов в соот­ветствии с утвержденными нормами, нормативами и сметами.

Упомянутый Закон распространяется на все организации, на­ходящиеся на территории РФ, а также на филиалы и представи­тельства иностранных организаций, если иное не предусмотрено международными договорами РФ. Граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридическо­го лица, ведут учет доходов и расходов в порядке, установленном налоговым законодательством РФ.

Ответственность за организацию бухгалтерского учета в орга­низациях несут их руководители.

Руководители организаций могут в зависимости от объема учетной работы: а) учредить бухгалтерскую службу как структур­ное подразделение, возглавляемое главным бухгалтером; б) ввести в штат должность бухгалтера; в) передать на договорных началах ведение бухгалтерского учета специализированным организациям или бухгалтеру-специалисту; г) вести бухгалтерский учет лично.

Главный бухгалтер (бухгалтер) назначается и освобождается от должности руководителем организации и ему непосредственно подчиняется. Главный бухгалтер (бухгалтер) несет ответствен­ность за ведение бухгалтерского учета, своевременное представле­ние полной и достоверной бухгалтерской отчетности. Он обеспечи­вает соответствие осуществляемых хозяйственных операций зако­нодательству, контроль за движением имущества и выполнением обязательств.

Требования главного бухгалтера по документальному оформле­нию хозяйственных операций и представлению в бухгалтерию не­обходимых документов и сведений обязательны для всех работни­ков организации.

Денежные и расчетные документы, финансовые и кредитные обязательства без подписи главного бухгалтера считаются недействительными и не должны приниматься к исполнению.

При разногласиях между руководителем и главным бухгалте­ром по отдельным хозяйственным операциям документы могут быть приняты к исполнению с письменного распоряжения руково­дителя. В этом случае он несет всю полноту ответственности за последствия осуществления таких операций.

Финансовый контроль, осуществляемый государственными органами и органами местного самоуправления, дополняется *об­щественным финансовым контролем,* основанным на положени­ях Конституции РФ, устанавливающих права граждан, в том числе – право на участие в управлении делами государства (статья 32 Конституции РФ), обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечить каждому возможность оз­накомления с документами и материалами, непосредственно за­трагивающими его права и свободы (статья 24). Такой контроль могут осуществлять как отдельные граждане, так и трудовые коллек­тивы, а также общественные объединения (в частности, профсо­юзы и другие). Помимо этого государственные органы могут привлекать общественность к выполнению своих контрольных функ­ций.

Согласно статье 27 Федерального закона “Об общественных объединениях” от 19 мая 1995г. они вправе: вносить свои предложе­ния по вопросам общественной жизни в органы государственной власти; участвовать в выработке решений органов государствен­ной власти и местного самоуправления; представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов, а также других граждан в органах государственной власти и местного самоуправ­ления. Реализация всех этих прав связана с участием в осущест­влении контроля, в частности, финансового контроля.

Важное значение в условиях формирования рыночных отноше­ний имеет развитие аудиторского финансового контроля.

*Аудиторский финансовый контроль —* это независимый вневедомственный контроль, осуществляемый в качестве одного из видов предпринимательской деятельности — аудиторской дея­тельности.

Появление такого вида контроля связано с переходом к рыноч­ным отношениям и изменением методов регулирования экономи­ки. Создание предприятий, коммерческих банков, других хозяй­ственных структур, основанных на негосударственных формах собственности, потребовало решения вопроса о формах и субъек­тах проведения контроля за их финансово-хозяйственной деятель­ностью в целом, поскольку контроль компетентных государствен­ных органов в рассматриваемых отношениях направлен главным образом на интересы государственной казны. В то же время сами хозяйствующие субъекты заинтересованы в достоверности и каче­ственности учета и отчетности по финансово-хозяйственной деятельности, что в конечном итоге отвечает и интересам государства. Использование аудиторской формы контроля позволяет сочетать интересы этих двух сторон, причем, что важно, без затрат бюджет­ных средств на контрольную деятельность.

В становлении и развитии в России аудиторского финансового контроля нашел отражение опыт развитых зарубежных стран, где такая форма контроля широко распространена.

Порядок проведения аудиторского финансового контроля уре­гулирован Указом Президента РФ “Об аудиторской деятельности в Российской Федерации” от 22 декабря 1993 г. и утвержденными этим Указом Временными правилами аудиторской деятельности в Российской Федерации. Аудиторская деятельность согласно этим актам представляет собой предпринимательскую деятельность ау­диторов или аудиторских фирм по осуществлению независимых вневедомственных проверок бухгалтерской (финансовой) отчетности, платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств и требований экономических субъектов*,* а также оказанию иных аудиторских услуг (услуги по ведению бухгалтерского учета, составлению деклараций о доходах и т.п.).

К *экономическим субъектам* отнесены (независимо от органи­зационно-правовых форм и форм собственности) предприятия, их объединения, организации и учреждения, банки и кредитные уч­реждения, а также их союзы и ассоциации, страховые организа­ции, товарные и фондовые биржи, инвестиционные, пенсионные, общественные и другие фонды, а также граждане, осуществляю­щие самостоятельную предпринимательскую деятельность. Сюда же входят и аудиторские фирмы, а также самостоятельно работаю­щие аудиторы.

Аудиторские фирмы регистрируются как предприятия, а физи­ческие лица, занимающиеся аудитом самостоятельно, – как пред­приниматели. Аудиторы должны пройти в установленном порядке аттестацию. Аудиторская деятельность может осуществляться только после получения лицензии.

Аудиторы и аудиторские фирмы не вправе заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью, кроме аудиторской и другой, связанной с ней деятельности. Аудиторская проверка может быть обязательной и инициативной. Обязательная провер­ка проводится в случаях, прямо установленных в законодательст­ве РФ, инициативная – по решению самого экономического субъекта.

При уклонении экономического субъекта от обязательной проверки либо препятствовании ее проведению к нему применяют­ся меры взыскания в виде штрафа в сумме от 100- до 500-кратного, а к руководителям экономического субъекта – в сумме от 50- до 100-кратного размера минимальной заработной платы. Эти санкции применяются по решению суда или арбитражного суда по искам, предъявляемым прокурором, органами федерального казначейст­ва, государственной налоговой службы и налоговой полиции.

Обязательными являются и проверки, проводимые по поруче­нию органов дознания или следователя при наличии санкции прокурора, а также суда и арбитражного суда. Такие поручения могут быть даны при наличии в производстве указанных органов возбуж­денного уголовного дела, принятого к производству гражданского дела или дела, подведомственного арбитражному суду, соответст­вующих своими обстоятельствами данному поручению.

Оплата работы аудитора (аудиторской фирмы) в этом случае производится предварительно за счет проверяемого экономическо­го субъекта. Повторные аудиторские проверки по тем же основа­ниям производятся за счет средств федерального бюджета.

Финансовый контроль проводится разнообразными *методами,* под которыми понимают, приемы или способы, средства его осу­ществления. Применение конкретного метода зависит от ряда фак­торов: от правового положения и особенностей форм деятельности органов, осуществляющих контроль, от объекта и цели контроля, оснований возникновения контрольных правоотношений и др.

Используются следующие методы финансового контроля: реви­зии, проверки (документации, состояния учета и отчетности и т.д.), рассмотрение проектов финансовых планов, заявок, отчетов о финансово-хозяйственной деятельности, заслушивание докла­дов, информации должностных лиц и др. Проведение их, как пра­вило, планируется. Однако они могут осуществляться и вне плана, в связи с возникшей необходимостью.

Эти общие методы конкретизируются в методиках, правилах проведения контроля различных объектов (например, методичес­кие письма и указания налоговых органов, в частности. Методи­ческое пособие по проведению камеральных проверок, Программа проверки крупных плательщиков налога на пользователей автомо­бильных дорог, инструкции Минфина России по составлению от­четности об исполнении бюджета, смет расходов бюджетных учреждений и т.п.).

### З А К Л Ю Ч Е Н И Е

### Состояние бюджетной системы – важнейший критерий оценки общей экономической ситуации в стране, уровня социальной защиты граждан, инвестиционного потенциала государства, обороноспособности РФ и РА и их места в мировой системе разделения труда.

### Бюджетная политика – это система мер по обеспечению функций государства с помощью централизованного фонда финансовых ресурсов. Она основывается прежде всего на реальных обязательствах, которые может взять на себя государство при заданном уровне перераспределения финансовых ресурсов в государстве через бюджетную систему.

### Несмотря на то, что в силе Бюджетный кодекс РФ, также введен в действие Налоговый Кодекс РФ, Закон «О бюджетной системе РА», развивается казначейская система, совершенствуются межбюджетные отношения, причины затянувшегося бюджетного кризиса не устранены, они постоянно воспроизводятся, о чем свидетельствуют невыполнение в полной мере бюджетных обязательств, наличие дебиторской и кредиторской задолженности, неэффективная система взаимодействия между бюджетами разных уровней.

### Основная причина многих проблем последних лет – нереальность бюджета. При непоступлении доходов в необходимом объеме привлеклись дополнительные заемные ресурсы с рынка капиталов по ставкам, несопоставимым с рентабельностью в реальном секторе экономики. Фактическое секвестирование бюджетов вплоть до 1999г. вызывало хроническое недофинансирование даже тех статей бюджета, которые ранее входили в число защищенных. Параметры, закладываемые в бюджетах, отличались от физических показателей уровня инфляции, курса отечественной валюты по отношению к доллару, цен на энергоносители на мировых рынках. Это создавало определенные условия для исполнения бюджета в абсолютном выражении, но негативно сказалось на уровне жизни населения.

### В связи с этим необходим комплексный подход к решению существующих проблем. В числе главных задач по реализации такого подхода следует назвать:

### финансовое оздоровление экономики;

### разработку реальных бюджетов всех уровней;

### детализацию целей бюджетной политики;

### увеличение доходов в основном за счет осуществления мер по легализации частнопредпринимательской инициативы;

### экономию государственных расходов;

### реформирование межбюджетных отношений.

### В этой связи прежде всего необходимы дальнейшие налоговые преобразования, связанные с созданием мотивации налогоплательщиков, повышением собираемости налогов, улучшением налогового администрирования. Это достигается за счет отмены налогов, которые государство контролирует слабо в силу особенностей формирования налоговой базы, ликвидации большинства налоговых льгот, сокращения налоговых ставок, оптимизации объекта налогообложения.

### Нужно обратить внимание и на возможность эффективного использования государственного имущества и решить вопрос о его инвентаризации, ведении реестра государственной и муниципальной собственности, целесообразности его приватизации или сохранения в государственной собственности со всеми вытекающими последствиями. При формировании расходной части бюджетов необходимо учитывать общую стратегическую ориентированность финансовой политики исходя из приоритетности решаемых задач и конкретных заданных параметров.

### Особое значение имеет укрепление вертикали финансового контроля в системе исполнительной власти, применение жестких санкций за незаконное и нецелевое использование средств.

### Наблюдается сокращение числа федеральных целевых программ с учетом приоритетов и реальной отдачи. Необходимо продолжить работу над концепцией бюджета развития и созданием механизмов реализации эффективной инвестиционной политики государства. Государственная поддержка отдельных отраслей экономики не может осуществляться в отрыве от внебюджетных источников финансирования и возможности их дальнейшего расширения, а также от привлечения кредитных ресурсов, в том числе на синдицированной основе.

### Серьезной проблемой остается обеспечение профицита федерального бюджета в целях сокращения долгового бремени государства. Должна быть создана принципиально новая система управления государственным долгом, снижающая затраты на его обслуживание, Ососбое внимание необходимо обратить на состояние внешнего долга. Его своевременное погашение и обслуживывание является залогом устойчивого экономического роста, признания Россия в качестве надежного заемщика, государства с рыночной экономикой. Для решения проблемы долглвой валютной нагрузки на бюджет целесообразно было бы создать фонд хеджирования валютных рисков бюджета за счет дополнительных валютных поступлений от экспорта сырьевых ресурсов.

### Межбюджетные отношения предполагают, что государственный бюджет остается центральным звеном бюджетной системы страны. Поэтому должны быть сделаны конкретные шаги в сторону подлинного бюджетного федерализма. Поэтому должны быть сделаны конкретные шаги в сторону подлинного бюджетного федерализма. Вопрос о разграничении полномочий и предметов ыедения в том числе в финансовой сфере остается актуальным и до конца нерешенным.

### Централизация финансовых ресурсов в федеральном бюджете позволяет решить давно назревшую задачу полного финансирования федеральных мандатов за счет средств государственного бюджета. Бюджетная независимость субъектов Федерации не может и не должна подрывать основополагающие принцыпы построения бюджетной системы – ее единство, равенство субъектов по отношению друг к другу и к государственному бюджету. В то же время бюджеты по субъектов Федерации должны быть в достаточной мере обеспечены собственными финансовыми ресурсами для выполнения конституционных полномочий и финансирования собственных финансовых мандатов. Только на такой основе могут быть решены экононмические и социальные проблемы регионов.

### Необходимо завершить передачу субъектам Федерации и муниципальным образованиям федеральных бюджетных учреждений, деятельность которых в основном связана с удовлетворением потребностей, носящих региональный и местный характер, с передачей соответствующих источников финансирования. Число регионов – реципиентов должно сокращаться за счет повышения их финансового потенциала.

### Необходимо активно задействовать такой критерий распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов, как валовые налоговые ресурсы (оценкам потенциальных налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, полученная путем усреднения доли налоговых изъятий в валовом региональном продукте основных отраслей экономики).

### Еще одна проблема совершенствования бюджетной системы – переход на казначейскую систему исполнения бюджетов субъектов Федерации, получающих финансовую помощь из федерального бюджета. Аккумулирование бюджетных средств на едином счете Федерального казначейства позволит оперативно управлять финансовыми потоками для покрытия кассовых разрывов и удовлетворение временных потребностей региональных бюджетов в средствах.

### Прекращение действий соглашений по особому порядку зачисления федеральных налогов и платежей, заключенных между РФ и некоторыми субъектами РФ, способствовала укреплению бюджетной системы в целом, повышению финансовой дисциплины.

### Большое значение имеет и выполнение регионами пограмм по оздоровлению финнансов, координации бюджетной политики на всех уровнях бюджетной системы.

### При работе над бюджетом необходимо ориентироваться на среднесрочную и долгосрочную программы социально-экономического развития государства и регионов.

### Необходимо разработать эффективный механизм рестректуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет, в том числе долгов предприятий и кредитных организаций, обеспечивающий максимальное сокращение недоимок и предотвращение образования задолженности по текущим платежам.

### Отдельно должна проводиться работа над концепцией системы государственных социальных внебюджетных фондов с учетом реального состояния семейных бюджетов (финансов домашних хозяйств). Существование паралельных государственных структур не сокращает бюджетные расходы и не усиливает контроль полноты мобилизации и эффективного использования средств. Консолидация в государственном бюджете Государственного фонда занятости населения, а также введения единого социального налога позволили повысить государственный финансовый контроль на их рациональным использованием.

### Таким образом, развитие и укрепление бюджетной системы является многосторонним процессом воздействия на решения целого комплекса финансовых проблем, от решения которых рависит обеспечение реального и устойчивого роста уровня жизни граждан России и, тем более, нашего государства.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция РФ.
2. Конституция РА.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998г. №145-ФЗ.
4. Çàêîí “Î áþäæåòíîé ñèñòåìå Ðåñïóáëèêè Àðìåíèÿ” îò 24 èþíÿ 1997ã.
5. ФЗ РФ «О государственном финансовом контроле в РФ».
6. ФЗ РФ «О бюджетной классификации» № 115-ФЗ.
7. Арутюнян О.К. Бюджет общины. Основные вопросы формирования и использования. Ереван, 2003г. (на арм.яз.).
8. Бюджетная система РФ. Под ред. М.В.Романовского и О.В.Врублевского. М., Юрайт, 1999г.
9. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. Учебник для вузов. Изд. второе. М.: Финансы, ЮНИТИ, 2002г.
10. Словарь по экономике. Под ред. П.А.Ватника. Пер. с англ. СПб.: Экономическая школа, 1998г.
11. Финансы. Денежное обращение. Кредит. Учебник для вузов. Под ред. Л.А.Дробозиной. М.: ЮНИТИ, 1997г.
12. Финансы. Учебник для вузов. Под ред. Л.А.Дробозиной. М.: ЮНИТИ, 2003г.
13. Финансовое право. Учебник. Отв. ред. Н.И.Химичева. Второе изд. М: Юристъ, 2000.
14. http://www.jurfak.ru: Данные о доходах федерального бюджета РФ.
15. http://www.nalog.ru: – Министерство РФ по налогам и сборам:

* статистическая информация;
* диаграммы.

1. http://www.budgetrf.ru: Бюджет Российской Федерации.

1. Áþäæåòíûé Êîäåêñ ÐÔ от 31.07.1998г. №145-ФЗ. [↑](#footnote-ref-1)
2. ### Çàêîí “Î áþäæåòíîé ñèñòåìå Ðåñïóáëèêè Àðìåíèÿ” îò 24 èþíÿ 1997ã.

   [↑](#footnote-ref-2)
3. Ôèíàíñû. Под ред. проф. Л.А.Äðîáîçèíой. М.: ЮНИТИ, 2003г. Ñ. 237. [↑](#footnote-ref-3)
4. Çàêîí “Î áþäæåòíîé ñèñòåìå Ðåñïóáëèêè Àðìåíèÿ” îò 24 èþíÿ 1997ã. [↑](#footnote-ref-4)
5. http://www.jurfak.ru: Данные о доходах федерального бюджета РФ. [↑](#footnote-ref-5)
6. Закон РА «О бюджетной системе Республики Армения» от 24 июня 1997г. [↑](#footnote-ref-6)
7. Çàêîí РА “Î áþäæåòíîé ñèñòåìå Ðåñïóáëèêè Àðìåíèÿ” îò 24 èþíÿ 1997ã. [↑](#footnote-ref-7)
8. Финансы. Под ред. Л.А.Дробозиной. С. 270. [↑](#footnote-ref-8)
9. Там же. С. 270. [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. С. 271. [↑](#footnote-ref-10)
11. Там же. [↑](#footnote-ref-11)
12. Финансы. Под ред. Л.А.Дробозиной. С. 272. [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же. С. 273. [↑](#footnote-ref-13)
14. Финансы. Под ред. Л.А.Дробозиной. С. 280. [↑](#footnote-ref-14)
15. Излагается по: Бюджетная система Российской Федерации. Учебник. Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт, 1999. С. 101. [↑](#footnote-ref-15)
16. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. Учебник для вузов. Второе изд. М.: Финансы, ЮНИТИ, 2002г. С. 411. [↑](#footnote-ref-16)
17. Данные взяты из кн.: О.К. Арутюнян. Бюджет общины. Основные вопросы формирования и использования. Ереван, 2003г. (на арм.яз.) С. 62. [↑](#footnote-ref-17)
18. Излагается по кн.: Финансы. Под ред. Л.А.Дробозиной. С. 283. [↑](#footnote-ref-18)
19. См.: Там же. С.291. [↑](#footnote-ref-19)
20. Данные взяты из кн.: О.К. Арутюнян. Бюджет общины. Основные вопросы формирования и использования. С. 93. [↑](#footnote-ref-20)
21. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. С. 431. [↑](#footnote-ref-21)
22. Излагается по: Финансовое право. Учебник. Отв. Ред. Н.И.Химичева. 2-е изд. М.: Юристъ. 2000г. [↑](#footnote-ref-22)
23. Финансовое право. Учебник. Отв. Ред. Н.И.Химичева. 2-е изд. М.: Юристъ. 2000г. [↑](#footnote-ref-23)