# Бюджетный процесс в условиях перехода к рыночным отношениям на примере Хабаровского края

 Содержание

**Введение   ……………………………………………………………….. 4**

**Глава 1.   Бюджетный    процесс   в   условиях  перехода    к  рынку …………………………………………………………………….  6**

**1.1 Экономическое содержание и значение бюджета    ……………..  6**

**1.2 Бюджетная система и бюджетный процесс в РФ  ..…………….   11**

**1.3 Характеристика Хабаровского края  …………………...………   23**

**1.4 Бюджетное устройство и организация бюджетного процесса в   Хабаровском крае …………………………………………………….... 26**

**Глава 2. Анализ бюджета Хабаровского края ………………  39**

**2.1  Анализ исполнения  доходов  краевого бюджета за 1995 – 1997 годы ………………………………………………………………………. 39**

**2.2    Анализ исполнения  расходов  краевого бюджета за 1995 – 1997 годы ……………………………………………………………………… 46**

**2.3 Планирование и прогнозирование доходов бюджета края и краевого бюджета на 1999 год …………………...………..………….. 53**

**2.4    Планирование и прогнозирование расходов бюджета края и краевого бюджета на 1999 год ………………………………………... 63**

**Глава 3. Пути совершенствования бюджетного процесса…76**

**3.1 Взаимоотношения федерального, региональных и местных бюджетов  на основе бюджетного и налогового кодексов …………78**

**3.2 Методические основы определения размеров региональных бюджетов ……..………………………………………………………….. 85**

**3.3 Пути совершенствования межбюджетных отношений…...….…88**

Заключение ……………………………………………………..………93

Список литературы ……………….………………………………...…101

**Приложения**

Введение

            В настоящее время в России происходят глубокие экономические перемены. Старые методы хозяйствования заменяются рыночными. Россия перешла на новый этап - этап рыночных отношений. Этот  период сопровождался  большими изменениями в финансовой системе страны.  Это обострило экономическую ситуацию в стране. Перед государством встали такие задачи, как стабилизация экономики, выход из финансового кризиса, снижение бюджетного дефицита.

Ныне  повышение роли регионов в политической и экономической жизни страны стало очевидным фактом. В течение ряда последних лет к ним за поддержкой и разрешением своих споров обращались высшие представители исполнительной и законодательной власти. В нынешний период развития российского общества регионы превратились в решающий фактор экономической и политической жизни, решающий судьбу реформ.

Укрепление бюджетов всех уровней власти является ключевым вопросом бюджетной и экономической реформы, во многом определяющим судьбу российского государства. Бюджетная система переживает слож­ный период становления  уровней регионального и местного самоуправления. И пока еще отчетливо не проявились контуры будущей модели бюджетного федерализма в России.

Решение этих проблем невозможно без изучения экономической структуры общества, без анализа финансовой  системы. Финансовая система охватывает многие инструменты государственных финансов. Центральное место в системе государственных финансов занимает бюджет государства.

На различных этапах развития экономики бюджет является основным источником денежных средств для реализации намеченных реформ. Реформы предполагают перераспределение компетенции между федеральными, региональными и местными уровнями власти, становление органов местного самоуправления, поиск путей обеспечения реальной финансовой самостоятельности каждой административно-территориальной единицы. Важной  задачей в системе мер по реформированию управления экономикой является  совершенствование взаимоотношений центральных органов власти с местными органами власти в ходе составления и исполнения доходов. Смысл проведения реформ - сделать бюджеты регионов как можно более сбалансированными, побудив их зарабатывать средства самим и ликвидировать всякое неравноправие субъектов РФ. Пока результаты проводимых реформ еще не достигнуты.

Путь реформирования межбюджетных отношений в России, формирования региональных бюджетов с учетом политических и экономических  реалий сегодняшнего дня чрезвычайно труден. Необходима очень гибкая, взвешенная политика, осторожное введение новых бюджетных инструментов и методов, терпеливое приспособление действующих механизмов к новым условиям функционирования.

Среди множества бюджетных проблем следует прежде всего выделить три:

— формирование доходов бюджетов всех уровней;

— вертикальная несбалансированность бюджетной системы;

— неопределенность положения бюджетов субъектов

До настоящего времени вопросу межбюджетных отношений достаточного внимания не уделялось. Правительство принимает все новые и новые законы, дарующие людям очередные льготы, причем финансирование ложится  не на федеральный бюджет, а перекладывается на плечи региональных бюджетов. Таким образом, происходит перекладывание  расходов с вышестоящего бюджета на нижестоящие без какого-либо финансового обеспечения. Кроме того, большую сложность представляет определить размер финансовой помощи бюджетам регионов ввиду того, что регионы часто укрывают свои реальные доходы, чтобы получить больший размер  финансовой помощи из центра. Все это затрудняет проведение бюджетного процесса в России и негативно сказывается на всей экономике. Это еще раз показывает о необходимости изменения финансово-бюджетного механизма. В этом процессе уже начало взаимодействовать все большее количество заинтересованных субъектов. В их числе  выступают органы власти республик, краев, областей, местных административно-территориальных образований РФ.  И сегодня совершенно очевидно, что в условиях рыночного хозяйствования роль бюджета  государства усиливается. Он становится одним из главных инструментов государства в проведении экономической и социальной политики.  С помощью него осуществляется  перераспределение национального дохода, государство может изменять структуру общественного воспроизводства, влиять на результаты хозяйственной деятельности, осуществлять социальные преобразования.

Все это свидетельствует об актуальности темы дипломной работы и предопределило ее выбор.

Целью работы является  рассмотрение бюджетного процесса в условиях перехода к рыночным отношениям на примере Хабаровского края.

          Задачи данной дипломной работы:

1) рассмотреть бюджетный процесс в условиях перехода к рынку, для этого раскрыть такие важные понятия и положения, как

          экономическое содержание и значение бюджета;

          бюджетная система и бюджетный процесс в РФ;

          охарактеризовать Хабаровский край с геополитической и социально-экономической точки зрения;

          рассмотреть бюджетное устройство и организацию бюджетного процесса в   Хабаровском крае;

2) проанализировать исполнение доходов и расходов краевого бюджета за 1995-1997 года, а также рассмотреть планирование и прогнозирование доходов и расходов краевого бюджета и бюджета Хабаровского края на 1999 год

3) предложить  пути совершенствования бюджетного процесса.

          В качестве методов, позволяющих достичь поставленных перед данной дипломной работой задач, были использованы дедуктивный метод (от “общего” к “частному”) и индуктивный метод (от совокупности “частных” к “общему”).

**Глава 1. Бюджетный    процесс   в   условиях  перехода    к  рынку**

**1.1 Экономическое содержание и значение бюджета**

Бюджет - центральное звено финансово-кредитной системы, охватывающее более половины валового внутреннего продукта. Финансово-кредитная система РФ представлена в  приложении 1. Понятие  "бюджет" употребляется как экономическая и правовая категории.

          Как правовая категория бюджет - закрепленная законом форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти (статья 1 Закона РСФСР  "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР")

          Рассмотрим бюджет как экономическую категорию.  Финансовые отношения, складывающиеся у государства с предприятиями,  организациями, учреждениями и населением называются бюджетными.  Специфика этих отношений как части финансовых состоит в следующем:

во-первых, они возникают в распределительном процессе, непременным участником которого является государство (в лице соответствующих органов власти);

во-вторых, они связаны с формированием  и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения общегосударственных потребностей.

          Бюджетные отношения охватывают разные направления распределительного процесса (сферы общественной деятельности, отраслями народного хозяйства, территориями страны) и все уровни хозяйствования (федеральный, республиканский, местный).

          Бюджетным отношениям присущ объективный характер. Это объясняется тем, что в руках государства ежегодно должна концентрироваться  определенная доля национального дохода, необходимая для нужд экономического развития, социально-культурных потребностей граждан, решения оборонных задач, покрытия общих издержек государственного управления.

          Совокупность бюджетных отношений по формированию и использованию бюджетного фонда страны составляет понятие бюджета государства. Бюджет - важное звено государства. В экономической литературе существуют три точки зрения по вопросу о сущности бюджета:

первая определяет бюджет как объективную экономическую категорию, вторая определяет бюджет как основной финансовый план государства, а третья рассматривает бюджет с двух сторон, с одной стороны бюджет - это объективная экономическая категория, а с другой стороны  бюджет - основной финансовый план государства. В настоящее время придерживаются третьей точки зрения. Таким образом, под бюджетом государства понимают денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода в связи с образованием и использованием бюджетного фонда, предназначенного на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, нужд обороны и государственного управления.

Благодаря бюджету государство имеет возможность сосредоточить финансовые ресурсы  на решающих участках экономического и социального развития.

          Бюджет можно рассматривать как самостоятельную экономическую категорию. Он имеет свои особенности:

- бюджет является особой экономической формой перераспределительных отношений, связанной с обособлением части национального дохода  в руках государства и ее использованием с целью удовлетворения потребностей всего общества и отдельных его  государственно - территориальных формирований;

-  с помощью бюджета  происходит перераспределение национального дохода между отраслями народного хозяйства, территориями страны, сферами общественной деятельности;

-  пропорции бюджетного перераспределения стоимости определяются потребностями воспроизводства, задачами, стоящими перед обществом на каждом историческом этапе.

          Сущность бюджета как экономической категории реализуется через распределительную и контрольную  функции.

          Распределительная функция заключается в том, что благодаря ей происходит концентрация денежных средств в руках государства и их использование с целью удовлетворения общегосударственных потребностей.  Кроме того, с помощью этой функции можно определить на сколько своевременно и полно финансовые ресурсы поступают в распределение государства и каким образом фактически складываются пропорции в распределении бюджетного фонда. Содержание функции определяется процессами перераспределения финансовых ресурсов между разными подразделениями общественного производства. Ни одно из других звеньев финансовой системы не осуществляет такого разнообразия перераспределения финансовых ресурсов (межотраслевое, межтерриториальное, внутрирегиональное, многоуровневое перераспределение финансовых ресурсов, т.е. между различными уровнями бюджетной системы).

Сфера деятельности этой функции определяется тем, что в отношение с бюджетом вступают все участники общественного производства, как юридические, так и физические лица.

          Контрольная функция заключается в том, что через формирование и использование  фонда денежных средств государства отображает экономические процессы, характеризующие экономику государства. Благодаря этой функции можно судить о том как поступают в распоряжение государства  финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, а также соответствует ли размер централизуемых ресурсов потребностям государства.  Основу этой функции составляет движение бюджетных ресурсов, которое находит отражение в соответствующих показателях бюджетных поступлений и расходных назначений.

          Функции бюджета также объективны как и сама эта категория. Бюджет государства является важным инструментом воздействия на развитие экономики и социальной сферы. С его помощью государство может изменять структуру общественного производства, влиять на результаты  хозяйствования, осуществлять социальные преобразования.

          При переходе к рыночной экономике бюджет не утратил своей роли. Он становится одним из главных инструментов государства в проведении экономической и социальной политики.

           Функционирование бюджета государства происходит посредством особых экономических форм - доходов и расходов.

          Доходы бюджета  - часть централизованных финансовых ресурсов государства, необходимых для выполнения его функций.

          Они выражают экономические отношения, возникающие в процессе формирования фондов денежных средств и поступают в распоряжение органов власти. Главным материальным источником доходов является национальный доход. Когда национального дохода не хватает для покрытия финансовых нужд, государство привлекает национальное богатство. Огосударствление национального дохода осуществляется  государством разными методами. Основными методами, используемыми органами государственной власти для перераспределения национального дохода и образования бюджетных доходов являются налоги, займы, эмиссия денег.

          До перехода на рыночные отношения доходы государственного бюджета СССР базировались на денежных накоплениях государственных предприятий. Они занимали  более 90 % общей суммы доходов бюджета и в основном состояли из двух платежей - налога с оборота и платежей из прибыли. Такая система просуществовала с 1930 по 1990 годы.

          В условиях перехода на рыночные отношения, доходы бюджетной системы претерпели коренные изменения. Основными доходами стали налоги.

          Состав бюджетных доходов, формы мобилизации денежных средств в бюджет зависят от системы и методов хозяйствования, а также от решаемых обществом экономических задач.

          В результате реформы налоговая система России строится на сочетании прямых и косвенных налогов. Первые устанавливаются непосредственно на доход или имущество налогоплательщика, вторые - включаются в виде надбавки в цену товара или тарифа на услуги и оплачиваются потребителем. При прямом налогообложении денежные отношения возникают между государством и самим плательщиком, вносящим налог непосредственно в казну; при косвенном - субъектом налога становится продавец товара (услуги), выступающий посредником между государством и плательщиком (потребителем товара или услуги).

          Прямые налоги в свою очередь подразделяются на реальные, уплачиваемые с отдельных видов имущества,  и личные, т.е. взимаемые с юридических и физических лиц у источника дохода или по декларации; при этом одни из прямых налогов уплачиваются только юридическими лицами, другие - только физическими, а третьи - теми и другими.

           Косвенные налоги по характеру тоже неоднородны; в их составе выделяются акцизы (они могут быть индивидуальными (по отдельным видам и группам товаров) и универсальными) и таможенные пошлины.

          Главным среди налогов, взимаемых с юридических лиц, является налог на прибыль (доход) предприятий. Его применение вызвано тем, что в условиях рыночного хозяйства роль прибыли существенно возрастает. Налог на прибыль должен использоваться не только в фискальных целях, но и для создания заинтересованности предприятий в повышении эффективности производства и улучшении его материально- технической оснащенности. К сожалению, система исчисления налога, введенная в 1992 г.  была ориентирована в основном на фискальный эффект.

          Наличие разных форм собственности, их экономическое соперничество вызывают необходимость взимания налога не только с получаемых доходов, но и со стоимости имущества, которое прямым или косвенным образом способствует росту дохода предприятия. Налог на имущество предприятий преследует цель не только обеспечить регулярное поступление доходов в бюджет, но и стимулировать освобождение предприятий от лишнего и неиспользуемого имущества.

          Важное место в налоговой системе страны занимают платежи за природные ресурсы. Значение этих платежей в том, что они играют не только фискальную, но и стимулирующую роль, ориентируя субъектов хозяйствования на более эффективное использование соответствующих видов ресурсов. Необходимость в подобном стимулировании вызвана возросшими масштабами общественного производства, требующими вовлечения в хозяйственный оборот все новых и новых ресурсов. Между тем последние далеко не безграничны и в силу относительного уменьшения становятся все дороже.

                          Основное место в системе налогообложения физических лиц занимает подоходный налог. Переход к рыночной экономике создает предпосылки для роста личных доходов граждан. В этих условиях применяется прогрессивное налогообложение, позволяющее по мере увеличения заработков граждан изымать у них в увеличенных размерах денежные средства, необходимые для проведения социальных программ.

          Подоходное обложение физических лиц дополняется взиманием налога на имущество, который в условиях переходах рынку выполняет не только фискальную роль, но и служит своеобразным психологическим фактором, влияющим на поведение плательщика, осознающего себя собственником. Налог на имущество позволяет мобилизовать в распоряжение государства денежные средства наиболее состоятельных граждан. Благоприятные тенденции в развитии страны, ее экономический и социальный расцвет напрямую зависят от того, насколько быстро состоятельные владельцы имущества станут преобладающей частью российского общества.

          В налоговой системе страны после длительного перерыва восстановлен налог с наследств, которым с 1 января 1992 г. облагается имущество, переходящее гражданам в порядке наследования или дарения. Взимание этого налога отражает изменение экономических условий жизни граждан и в определенной мере - линию его поведения. Забота о последующих поколениях, наследующих не только накопленное имущество, но и среду обитания, становится одним из важнейших жизненных принципов трудовой деятельности человека.

          В российской системе налогов наряду с прямыми используются и косвенные, крупнейшим среди которых является налог на добавленную стоимость. Он введен с января 1992 г. и количественно заменил (вместе с акцизами) ранее действовавшие налог с оборота и налог с продаж.

          Одновременно с налогом на добавленную стоимость в системе косвенного обложения используются также различные акцизы, устанавливаемые на отдельные виды и группы товаров. Их введение с 1992 г. обусловлено отменой налога с оборота. В систему косвенного обложения включаются и таможенные пошлины, ими облагаются товары и иные предметы, ввозимые на территорию страны и вывозимые за ее пределы.

          Право вводить налог на территории Российской Федерации закреплено за Государственной Думой Российской Федерации; но она может делегировать право установления и отмены отдельных видов налогов другим законодательным и представительным органам власти.

          Кроме налогов в бюджет поступают неналоговые доходы. К ним относятся, с одной стороны, доходы от эксплуатации государственной собственности, а в условиях перехода к рынку  от ее продажи юридическим и физическим лицам, а с другой - поступления от реализации облигаций государственных займов и других ценных бумаг.

          Доходы бюджета формируются за счет различных источников, к которым может быть применима определенная классификация. Источники доходов бюджета прежде всего подразделяются на *внутренние*и*внешние***.** К *внутренним*относятся все те источники доходов, которые связаны с внутренним материальным производством и сферой социального обслуживания. *Внешние* источники доходов - это заемные средства, представляемые либо другими государствами, либо международными организациями.

По составу доходная часть бюджета состоит из закрепленных и регулирующих доходов. Кроме того, в бюджеты могут поступать дотации и субвенции, а также заемные средства.

Если использование регулирующих доходов не позволило сбалансировать бюджет, применяются *дотации* и *субвенции,* а также заемные средства.

Уровень закрепленных доходов должен составлять не менее 70% доходной части минимального бюджета соответствующего уровня, а при отсутствии такой возможности в связи с недостаточностью закрепленных и регулирующих доходов - не менее 70% доходной части без учета в ней дотаций и субвенций.

          Для достижения названых целей в процессе  бюджетного регулирования вышестоящие представительные органы власти закрепляют за бюджетами нижестоящих уровней полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на долговременной основе  (не менее чем на 5 лет) любые регулирующие доходы, а также могут передавать в эти бюджеты свои закрепленные доходы. При этом в случае увеличения минимального бюджета на следующий финансовый год указанная фиксированная доля подлежит соответствующей корректировке сторону увеличения.

          Расходы государственного бюджета - это экономические отношения, возникающие в связи с распределением фонда денежных средств государства и его использованием по отраслевому, целевому и территориальному назначению.

          Для выяснения роли и значения многообразных бюджетных расходов их обычно классифицируют по определенным признакам:

 - по роли в воспроизводстве,

 - по  общественному назначению,

 - по  отраслям производства,

 - по  видам деятельность целевому назначению.

          По роли в общественном производстве расходы государственного бюджета подразделяются на две части: одна связана с развитием материального производства, совершенствованием его отраслевой структуры, другая используется на содержание и дальнейшее развитие непроизводственной сферы. С помощью бюджетных расходов государство может регулировать распределение денежных средства между материальным производством и непроизводственной сферой в соответствии с потребностями общества в области экономического и социального развития; стимулировать развитие принципиально новых отраслей экономики и видов производств.

          Экономическая группировка бюджетных расходов по их общественному назначению  связана с финансированием народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, обороны, управления.

          Основу отраслевой группировки расходов государственного бюджета составляет общепринятое деление экономики на отрасли и виды деятельности. Исходя из него расходы в производственной сфере подразделяются по отраслям народного хозяйства: на развитие промышленности, сельского хозяйства, капитального строительства, транспорта, связи, торговли и др.; в непроизводственной - по отраслям и видам общественной деятельности: на народное образование, культуру, здравоохранение, социальное обеспечение, государственное управление и т.д. Отраслевое деление расходов позволяет выявлять пропорции в распределении бюджетных средств и, изменяя их, добиваться нужных сдвигов в отраслевой структуре общественного производства.

          В бюджете государства  сохраняется пока целевое назначение выделяемых ассигнований, отражающее конкретные виды затрат, финансируемых государством. Так, в составе расходов на народное хозяйство выделяются затраты на капитальные вложения, дотации, операционные расходы и др.; по учреждениям и организациям непроизводственной сферы - затраты на заработную плату, капитальный ремонт и др. Классификация расходов по целевому назначению является необходимей базой для осуществления финансового контроля за использованием бюджетных средств.

          Одновременно с экономической классификацией расходов бюджета  государства используется и организационная их группировка, в основе которой лежит распределение ассигнований по целевым программам и уровням управления. Группировка расходов в разрезе целевых программ указывает на конкретных получателей бюджетных средств, ответственных за эффективное использование выделяемых бюджетных ресурсов. В соответствии с уровнем государственного управления расходы бюджета  государства России подразделяются на федеральные, субъектов федерации и местные.

          Расходы  бюджета государства тесно взаимосвязаны с его доходами. Эта взаимосвязь выражается в количественном соответствии расходов доходам, а также в их влиянии друг на друга. Объем расходов бюджета лимитируется жесткими рамками поступающих бюджетных доходов, причем последние в свою очередь определяются экономическими возможностями государства. Поэтому очень важно установить такой объем бюджетных расходов и такие сроки использования бюджетных средств, которые обеспечивали бы решение стоящих перед обществом социально-экономических задач при минимальных затратах с максимальным народнохозяйственным эффектом.

          В бюджете предусматриваются ассигнования и на компенсацию потерь населения от роста цен в условиях их либерализации. Из бюджета финансируются комплексные целевые программы по улучшению условий жизни престарелых и инвалидов, по охране семьи, материнства и детства и т.п. Такая поддержка исключительно ценна, ибо треть населения страны находится сегодня за порогом бедности.

          Часть бюджетных средств государство направляет на оборону. Военные расходы довольно дорого обходятся налогоплательщику - еще недавно на них использовалось от 25 до 30% валового национального продукта.

          Основное место в затратах на оборону занимает закупка вооружений и военной техники; затем идут затраты по текущему содержанию армии и флота, финансированию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ остальное приходится на долю военного строительства, пенсий военнослужащим и прочие расходы.

          Объем расходов на оборону зависит прежде всего от степени реальной угрозы военного нападения; при благоприятной международной обстановке они сокращаются.

          Расходы бюджета на управление обусловлены выполнением государством хозяйственно-организаторской функции и связаны с наличием специфической - управленческой - сферы деятельности.

          Расходы на управление, являясь материально-финансовой базой деятельности государственных органов, позволяют им осуществлять руководство экономикой.

          Разбалансированность отечественной экономики, тяжелое финансовое положение страны выдвинули на первый двуединую задачу - сокращение бюджетных расходов и одновременное повышение эффективности использования бюджетных средств. Главная трудность в решении данной задачи заключается в том, что на пути подчас неоправданного роста бюджетных расходов еще не создано непреодолимых препятствий, а оценка бюджетных расходов с позиций их народнохозяйственной и социальной эффективности затруднена в связи с отсутствием необходимой нормативной базы. Существующая практика формирования бюджета свидетельствует о том, что доступ к государственным финансовым ресурсам все еще сравнительно свободен, что создает возможности для неэффективного использования бюджетных ассигнований.

          Необходима коренная перестройка бюджетных отношений прежде всего в материальном производстве, где бюджетное финансирование следует быстрее заменить системой субсидирования, при которой обязательными условиями предоставления средств выступали бы конкурсная борьба претендентов за сами субсидии и отбор более эффективных вариантов инвестирования бюджетных средств на основе сопоставления проектно-сметной документации и финансовых расчетов.

          В непроизводственной сфере бюджетное финансирование должно шире использоваться, с одной стороны, для поддержания достигнутого уровня социально-культурного обслуживания населения, а с другой - для достижения оптимальной структуры отраслей с учетах социальных приоритетов

          Расходная часть бюджетов подразделяется на расходы, включаемые в бюджет *текущих расходов* и *бюджет развития.*

*К бюджету текущих расходов*относятся расходы на текущее содержание и капитальный ремонт ЖКХ, объектов охраны окружающей среды, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения  и социального обеспечения, науки, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления и иные расходы, не включенные в расходы развития.

*К бюджету развития* относятся ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями в социально-экономическое развитие территорий, на собственные экологические программы и мероприятия по охране окружающей среды, иные расходы на расширенное воспроизводство.

                   Важным условием бюджетно-финансовой политики является сбалансированность бюджета, что означает  равенство доходной и расходной частей бюджета.  превышение  расходов над доходами составляет *дефицит бюджета*. При наличие дефицита бюджета первоочередному финансированию подлежат расходы, включаемые в бюджет текущих расходов.

**1.2    Бюджетная система и бюджетный процесс РФ.**

            Построение бюджетной системы страны определяется ее государственным устройством. Бюджетная система представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность бюджетов, существующих на территории страны.

          Под бюджетным устройством понимается организация бюджетной системы, принципы ее построения, взаимосвязь между отдельными бюджетами и порядок распределения доходов и расходов между ними. Как правило, рассматриваются две формы бюджетного устройства: бюджетное устройство федеративных и унитарных государств. В соответствии с Конституцией РФ и бюджетным законодательством в бюджетную систему как самостоятельные части включаются:

          -  федеральный бюджет,

          - бюджеты субъектов Федерации, к которым относятся бюджеты Республик в составе Федерации, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов, краевые бюджеты краев, областные бюджеты областей, городские бюджеты г.г. Москвы и Санкт-Петербурга;

-                 местные бюджеты административно- территориальных образований.

Схема консолидированного бюджета РФ представлена в приложении 2.

          Бюджетное устройство основывается на таких принципах, как  единство, полнота, реальность, гласность и самостоятельность всех бюджетов, входящих в бюджетную систему.

       Единство бюджетной системы обеспечивается:

         - единой правовой базой;

         - использованием единых бюджетных классификаций;

         - единством формы бюджетной документации;

         - общими принципами бюджетного процесса;

         - единством денежной системы;

         - взаимодействием бюджетов всех уровней;

         - единством социально-экономической, в том числе налоговой политики.

          Принцип полноты бюджетного устройства означает, что в каждом бюджете в каждой статье учитываются все затраты и поступления.

          Реальность бюджетной системы означает правдивое отражение в бюджете характера доходов и расходов.

       Самостоятельность бюджетов заключается в том, что:

        - их утверждают соответствующие представительные органы власти;

        - исполнение бюджетов   осуществляется     соответствующими исполнительными органами власти;

        - каждый бюджет имеет собственные источники доходов, расходуемые в соответствии с целями конкретного региона.

          Принцип гласностисостоит в том, что рассмотрение и утверждение бюджетов и отчетов об их исполнении производится гласно.

          Составляется также консолидированный бюджет, что означает свод бюджетов нижестоящих территориальных уровней  и бюджета соответствующего национально-государственного или административно-территориального образования, используемый для расчетов и анализа.

          Районные бюджеты районов в городе и городские бюджеты города составляют консолидированный бюджет города, называемый бюджетом города.

          Бюджет района (консолидированный) включает в себя бюджеты сельских администраций, поселков, городские бюджеты районных городов, расположенных на территории района и районный бюджет района.

          Консолидированный бюджет автономного округа состоит из бюджетов районов и городов, расположенных на территории автономного округа, и окружного бюджета автономного округа.

          Консолидированный бюджет области представляет собой свод бюджетов районов, областных городов, расположенных на территории области, и областного бюджета области.

          Бюджеты районов, краевых городов, расположенных на территории края, краевой бюджет края составляют консолидированный бюджет края (бюджет края).

          *Бюджетное планирование* - важнейшая составная часть финансового планирования; подчинено требованиям финансовой политики государства. Экономическая сущность бюджетного планирования состоит в централизованном распределении и перераспределении валового внутреннего продукта (ВВП) и национального дохода между звеньями финансовой системы на основе общенациональной социально-экономической программы развития страны в процессе составления и исполнения бюджетов разного уровня.

          Бюджетное планирование включает бюджетный процесс как порядок составления и исполнения бюджета, его нормативно-правовую и организационную основу, а также вопросы теории и методологии составления бюджетов страны. Основы бюджетного планирования определяются Конституцией и законами страны.

          В соответствии с бюджетным законодательством, *бюджетный процесс* представляет собой регламентированную законом деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов. Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование, представляющее собой частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней, о  чем говорилось выше.

          Бюджетный процесс состоит из нескольких стадий, складывающихся, в свою очередь, из ряда этапов.

          На *первой стадии*бюджетного процесса *составляется проект бюджета.*Данная стадия включает  4 этапа:

          На первом этапе составления проекта бюджета представительные и исполнительные органы власти и местного самоуправления соответствующих территорий за 18 месяцев до начала соответствующего финансового года получают от вышестоящих исполнительных органов власти информацию об особенностях составления расчетов к проектам бюджетов на следующий финансовый год.

          Правительство РФ доводит такую информацию до представительных и исполнительных органов власти субъектов Федерации, а исполнительные органы власти субъектов Федерации - до  органов местного самоуправления нижестоящего уровня.

          На втором этапе составления проекта бюджета исполнительные органы власти административно-территориальных образований представляют в вышестоящие исполнительные органы власти, а исполнительные органы власти субъектов Федерации - в Правительство РФ расчеты для обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций, субвенций, перечня доходов и расходов, подлежащие передаче из вышестоящих бюджетов и т. д.

          Эти данные сообщаются в том случае, если доходы бюджета не балансируются с минимально необходимыми расходами.

          На третьем этапе составления проекта бюджета вышестоящие органы исполнительной власти сообщают нижестоящим органам конкретные данные, необходимые для составления проекта бюджета:

   - проектируемые нормативы (%) отчислений от регулирующих доходов;

 - о дотациях и субвенциях, намечаемых к предоставлению из вышестоящего бюджета и их целевого назначения;

  - перечень и фиксированные доли (в %) доходов, закрепленные за бюджетами нижестоящих уровней;

   - перечень расходов, передаваемых из вышестоящего бюджета.

          На четвертом этапе составления проекта бюджета осуществляется непосредственное составление проекта бюджета исполнительным органом власти в соответствии с планами развития конкретной территории и сообщенными вышестоящими органами показателями.

          Правительство РФ готовит проект федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации как составные части бюджетного послания Президента РФ.

*Вторая стадия бюджетного процесса.* На данной стадии исполнительный орган власти или местного самоуправления вносит в соответствующий орган представительной власти проект бюджета для его рассмотрения и санкционирования бюджетных расходов.

          На уровне Российской Федерации Президент Российской Федерации представляет в высший законодательный орган бюджетное послание.

          Заканчивается эта стадия рассмотрением проекта бюджета вынесением соответствующим представительным органом власти решения о санкционировании бюджетных расходов. На основании этого решения исполнительный орган власти дорабатывает проект бюджета.

*Третья стадия*бюджетного процесса заключается в утверждении *проекта бюджета.* Стадия начинается рассмотрением уточненного проекта бюджета соответствующим представительным органом власти и заканчивается утверждением бюджета в форме закона или решения.

          Составление проектов бюджетов и их утверждение осуществляется в соответствии с единой бюджетной классификацией.

          Федеральный закон “О федеральном бюджете на 1999 год” от 22.02.99 № 36-ФЗ был принят Государственной Думой 5.02.99 и вступил в силу.

                   Более подробно вторая и третья стадии бюджетного процесса представлены Федеральным законом “О порядке внесения, рассмотрения  и принятия федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”.

Основные этапы принятия проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”   приводятся ниже.

                   Правительство Российской Федерации внесло на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”  одновременно с :

            прогнозом социально - экономического развития Российской Федерации на 1999 год;

          основными направлениями бюджетной и налоговой политики на 1999 год;

          оценкой соответствия прогноза социально - экономического развития Российской Федерации на 1999 год и основных направлений бюджетной и налоговой политики на 1999 год фактическим показателям (по данным за первое полугодие 1998 года);

          данными о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 1997 год" с пояснениями причин и прогнозом социально - экономических последствий всех указанных изменений и дополнений;

          прогнозом Сводного финансового баланса по территории Российской Федерации на 1999 год;

          прогнозом консолидированного бюджета Российской Федерации на 1999 год;

          предложениями об основных принципах взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в 1999 году и соответствующими расчетами и протоколами согласований (разногласий) с субъектами Российской Федерации;

          проектами федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 1999 год;

          проектом федеральной адресной инвестиционной программы на 1999 год;

          проектом программы приватизации государственных предприятий на 1999 год;

          расчетами по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов и дефициту федерального бюджета на 1999 год;

          перечнем международных договоров Российской Федерации, содержащих ее финансовые обязательства на 1999 год, в том числе нератифицированных международных договоров Российской Федерации о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах, с указанием размеров финансовых обязательств Российской Федерации по каждому из них;

          проектом программы государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставляемых Российской Федерацией государственных кредитов на 1999 год и проектом структуры внешнего долга Российской Федерации в 1999 году по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам;

          проектом структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации и проектом программы внутренних заимствований, предусмотренных в 1999 году для финансирования дефицита федерального бюджета;

          проектами программ предоставления гарантий Правительства Российской Федерации на 1999 год и отчетом о предоставлении гарантий Правительства Российской Федерации за истекший период 1998 года;

          основными принципами формирования и расходования средств Бюджета развития Российской Федерации и соответствующими расчетами;

          информацией о приостановке действия указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также с законопроектами о признании утратившими силу федеральных законов или о приостановке действия федеральных законов, реализация которых требует осуществления расходов, не предусмотренных проектом Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год";

          другими документами и материалами, предусмотренными Федеральным законом "О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации".

          Одновременно с проектом Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" Правительством Российской Федерации были внесены в Государственную Думу следующие проекты федеральных законов:

          о внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах;

          о бюджетах государственных внебюджетных фондов, не консолидированных в федеральном бюджете;

          о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации".

          Правительство Российской Федерации внесло на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на 1999 год.

          В течение суток со дня внесения проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” в Государственную Думу Совет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации направил его в Комитет Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам (далее Комитет по бюджету) для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов. Законопроект дорабатывался   в течении десяти дней и был представлен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации.

          Совет Государственной Думы на основании заключения Комитета по бюджету принял решение о том, что проект федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” принимается к рассмотрению Государственной Думой.       Проект федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”, внесенный с соблюдением законодательства, в течение трех дней направился  Советом Государственной Думы Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты Государственной Думы, другим субъектам права законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату Российской Федерации на заключение.

          Ответственным по проекту Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” является Комитет по бюджету.

          Совет Государственной Думы утверждает комитеты, ответственные за рассмотрение отдельных разделов и подразделов федерального бюджета (далее - профильные комитеты). По каждому разделу расходов федерального бюджета должно быть назначено не менее двух ответственных комитетов, одним из которых является Комитет по бюджету.

          Ответственными за рассмотрение проектов федеральных законов о бюджетах Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, о повышении минимального размера пенсии, и порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда, о тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации, фонд социального страхования Российской федерации являются Комитет по бюджету и Комитет Государственной Думы по труду и социальной политике.

          Ответственными за рассмотрение проектов федеральных законов о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования, о тарифах страховых взносов в Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования являются Комитет по бюджету и Комитет Государственной Думы по охране здоровья.

          Ответственными за рассмотрение вопросов, связанных с федеральными целевыми программами, являются Комитет по бюджету и Комитет Государственной Думы по промышленности, строительству, транспорту и энергетике.

          Для обеспечения необходимой степени конфиденциальности рассмотрения отдельных разделов и подразделов расходов федерального бюджета и источников покрытия дефицита федерального бюджета Государственная Дума утверждает персональный состав рабочих групп, члены которых несут ответственность за сохранение государственной тайны в соответствии с законодательством.

           Государственная Дума рассмотрела проект федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” в четырех чтениях.

          Государственной Думой в первом чтении были приняты проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах, а также о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на 1999 до утверждения основных характеристик федерального бюджета на 1999 год, федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда.

          Государственная Дума при рассмотрении проекта во втором чтении утвердила расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и распределение его средств по субъектам Российской Федерации.

          Государственная Дума при рассмотрении в третьем чтении указанного законопроекта рассмотрела расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации, всем уровням ведомственной классификации, федеральным целевым программам, Федеральной адресной инвестиционной программе на 1999 год в пределах расходов, утвержденных по разделам федерального бюджета во втором чтении; перечень защищенных статей федерального бюджета, программы предоставления гарантий Правительства Российской Федерации на 1999 год, программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, программу государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерацией иностранным государствам на 1999 год.

          На пленарном заседании Государственной Думы при рассмотрении проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” в третьем чтении рассмотрели три блока поправок:

          поправки, поддержанные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом Государственной Думы;

          поправки, отклоненные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом Государственной Думы;

          поправки, поддержанные одним комитетом и отклоненные другим комитетом Государственной Думы.

          Общая сумма ассигнований по поправкам, поддержанным комитетами Государственной Думы, не должна превышать сумму расходов по соответствующему разделу функциональной классификации расходов федерального бюджета. Поправки, по которым имеются разногласия, выносятся на голосование на пленарном заседании Государственной Думы.

           При рассмотрении указанного законопроекта в четвертом чтении рассмотрели поправки к законопроекту, а также поквартальное распределение доходов, расходов и дефицита федерального бюджета.

          На пленарном заседании Государственной Думы сначала рассматриваются поправки к указанному законопроекту, утверждается поквартальное распределение доходов, расходов и дефицита федерального бюджета, а затем указанный законопроект ставится на голосование в целом.

           Принятый Государственной Думой Федеральный закон “О федеральном бюджете на 1999 год” в соответствии со статьей 105 Конституции Российской Федерации в течение пяти дней со дня его принятия был передан на рассмотрение Совета Федерации, который одобрил принятие закона.

          Федеральный закон “О федеральном бюджете на 1999 год”  установил в качестве основных целей экономической политики на 1999 год:

          преодоление последствий происшедшего в 1998 году финансового кризиса, поддержание уровня жизни населения и обеспечение функционирования реального сектора экономики;

          прекращение спада экономики и обеспечение экономического роста во втором полугодии 1999 года;

          стабилизацию кредитно - денежной системы и курса рубля;

          снижение налоговой нагрузки, создание льготных условий для производственного инвестирования, повышение уровня собираемости налогов;

          осуществление реструктуризации государственного долга Российской Федерации с учетом достигнутых договоренностей с кредиторами;

          минимизацию государственных заимствований Российской Федерации на финансовых рынках и сокращение дефицита федерального бюджета;

          снижение неплатежей, сокращение не денежных форм расчетов, в том числе с использованием бартера;

          полномасштабный переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, переход на эту систему исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

          полное исполнение государством своих обязательств, предусмотренных федеральным бюджетом;

          обеспечение превышения доходов федерального бюджета на 1999 год над его расходами (за исключением расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации) в сумме не менее 65,5 млрд. рублей, или 1,64 процента валового внутреннего продукта.

           Федеральный бюджет на 1999 год был утвержден по расходам в сумме 575 046,6 млн. рублей и по доходам в сумме 473 676,1 млн. рублей исходя из прогнозируемого объема валового внутреннего продукта в сумме 4 000 млрд. рублей и уровня инфляции 30,0 процента (декабрь 1999 года к декабрю 1998 года).

          Предельный размер дефицита федерального бюджета на 1999 год был установлен в сумме 101 370,5 млн. рублей, или 2,54 процента объема валового внутреннего продукта.

          *Четвертая стадия*бюджетного процесса - *исполнение бюджета*- равна бюджетному году и длится с 1 января до 31 декабря.

          Исполнение бюджета заключается в обеспечении полного и своевременного поступления предусмотренных бюджетом доходов и в финансировании соответствующих мероприятий.

          Оперативное исполнение бюджетов осуществляется по такому документу как бюджетная роспись. Роспись доходов и расходов по федеральному бюджету и бюджетам субъектов Федерации утверждается соответствующими министерствами финансов, а бюджетная роспись по иным бюджетам - руководителями финансовых органов.

          В процессе оперативного исполнения бюджета соответствующий исполнительный орган принимает меры к поступлению запланированных доходов, контролирует их поступление, проверяет правильность расходования бюджетных средств, ведет учет и составляет отчетность по исполнению бюджетов.

          В декабре 1992 года Указом Президента Российской Федерации в структуре Министерства финансов  Российской Федерации было создано Федеральное казначейство, основной функцией которого является кассовое исполнение бюджета. До 1992 года данная функция была возложена на Центробанк  РФ. На местах эту функцию выполняли филиальная сеть Центробанка совместно с коммерческими банками. В виду наличия злоупотреблений в сфере использования находящихся на банковских счетах бюджетных средств было принято решение о передаче функции кассового обслуживания бюджета Федеральному Казначейству. Единая централизованная система органов федерального казначейства состоит из Главного управления федерального казначейства и подчиненных ему территориальных органов федерального казначейства.

          На органы Федерального казначейства (далее ФК) возложено выполнение следующих задач:

      - организация, осуществление и контроль за исполнением федерального бюджета

     - управление доходами и расходами федерального бюджета на счетах казначейства в банках, исходя из принципа единства кассы;

        - регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом и государственными (федеральными) внебюджетными фондами, исполнение этих фондов, контроль за внебюджетными (федеральными) средствами;

           - сбор, обработка и анализ информации о состоянии  государственных финансов, представление высшим законодательным и исполнительным органам государственной власти  и управления Российской Федерации отчетности о финансовых операциях Правительства страны по федеральному бюджету, о государственных (федеральных) внебюджетных фондах, а также о состоянии бюджетной системы Российской Федерации;

           - управление и обслуживание совместно с Центральным банком Российской Федерации и другими уполномоченными банками  государственного  внешнего и внутреннего долга РФ.

           - разработка методологических и инструктивных материалов, порядка ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции казначейства, обязательных для органов государственной власти и управления предприятий, учреждений и организаций, включая организации, распоряжающиеся средствами государственных (федеральных) внебюджетных фондов, подготовка проекта бюджетной классификации, ведение операций по учету государственной казны Российской Федерации.

          Для реализации стоящих целей и задач органы Федерального казначейства наделены рядом полномочий, среди которых можно назвать следующие:

            - производить в министерствах, ведомствах, на предприятиях, проверки денежных документов, связанных с использованием средств федерального бюджета;

        - приостанавливать операции по счетам предприятий, учреждений и организаций, использующие средства федерального бюджета;

     - получать от банков и иных финансовых учреждений справки о состоянии счетов предприятий, учреждений и организаций, использующих средства федерального бюджета и внебюджетных      фондов;

       - налагать штраф в случае несвоевременного зачисления средств в доход бюджета и другие полномочия.

          В январе 1995 года принят Закон Российской Федерации "О Счетной палате Российской Федерации", являющейся постоянно  действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным собранием Российской Федерации и подотчетным ему.

          Основными задачами Счетной палаты являются :

          - 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 целесообразности расходов государственных средств и использование федеральной собственности;

          - оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

          - финансовая экспертиза проектов федеральных законов, иных нормативных актов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет бюджета;

          - анализ выявленных отклонений  от установленных показателей бюджета;

          - контроль за законностью и своевременностью движения средств бюджета в Центральном Банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждений  Российской    федерации;

          - регулярное представление палатам парламента информации о ходе исполнения федерального бюджета.

          Пятой и последней стадией бюджетного процесса является *стадия рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета*соответствующим представительным органом власти.

          Отчет об исполнении бюджета готовят исполнительные органы управления и представляют их на утверждение соответствующим органам представительной власти.

**1.3 Характеристика Хабаровского края.**

          Хабаровский край не зря называют сердцевиной всего Дальнего Востока. Расположенный в центре Дальневосточного экономического района, край является пересечением важнейших транспортных путей, связывающих внутренние районы России со странами бассейна Тихого океана.

          Хабаровский край - одно из самых крупных по размерам административно - территориальных образований в Российской Федерации. Его площадь - 788.6 тыс. кв. км (в 2.1 раза больше Японии), что составляет 4.5% территории России, 12.7% Дальневосточного экономического района.

          Край простирается с севера на юг на 1800 км, наибольшая протяженность с запада на восток 700 км, наименьшая - 130 км. Территория края на севере отстоит на 430 км от Северного полярного круга, а его южная точка находится на параллели, проходящей в 110 км от северной оконечности острова Хоккайдо.

                Хабаровский край занимает выгодное экономико-географическое положение. Он расположен в центре Дальневосточного экономического района, имеет общие границы с республикой Саха (Якутией), Еврейской автономной областью, Приморским краем, Амурской и Магаданской областями, Татарский пролив отделяет его от Сахалина, а Охотское море - от Камчатской области. По протоке Казакевичева и реке Уссури на протяжении 265 км проходит    граница края с КНР. Через территорию Хабаровского края проходят Транссибирская, Байкало - Амурская железнодорожные магистрали и авиалинии, соединяющие внутренние районы страны с тихоокеанскими портами и обеспечивающие наикратчайшие маршруты из Западной Европы и Ближнего Востока в страны Азиатско - Тихоокеанского бассейна; Амурский водный путь дает выход российского Приамурья в моря Тихого океана и в Северо - Восточный Китай. В крае проживает около 1557 тысяч человек, что составляет 1,1 процента от численности населения России. На протяжении многих лет численность населения края ежегодно увеличивалась, но начиная с 1992 года, эта тенденция сменилась на противоположную в результате снижения миграционной активности и сокращения естественного воспроизводства населения.

                                В крае насчитывается 17 районов, 7 городов, 31 поселок городского типа, 534 сельских населенных пунктов. 68.3% всего населения края проживает в городах. По численности населения г.Хабаровск (615,3 тыс.чел) занимает на Дальнем Востоке второе место ( после г.Владивостока ), а г.Комсомольск-на-Амуре  -  третье (300,4 тыс. чел).

Городское население, с учетом рабочих поселков, составляет более 80 процентов. Самыми крупными городами в крае по численности населения являются Хабаровск (второй на Дальнем Востоке после Владивостока)  и Комсомольск-на-Амуре. В среднем на одном квадратном километре территории проживает два человека, что в 4,4 раза меньше, чем в среднем по России. В национальном составе населения преобладают русские (86,4%).  Украинцы составляют 6,1%, народности Севера -1,4%, белорусы -1,1%, татары-1,0%. Среди малочисленных народностей Севера нанайцев - 10,5 тыс. человек, 3,7- эвенки, 2,7 - ульчи, 2,4 - нивхи, 1,9 - эвены. Люди трудоспособного возраста составляют 62% населения края, а старше трудоспособного - 16%. Средний возраст жителей края - 31,2 года.      Хабаровский край является наиболее развитой в промышленном отношении территорией Дальнего Востока. В крае производится 29% промышленной продукции Дальневосточного экономического района (ДВЭР). По объему выпуска продукции промышленности, край занимает  в экономическом районе первое место, превосходя одновременно  все другие административно - территориальные образования ДВЭР. В промышленности Хабаровского края преобладает тяжелая индустрия: машиностроение, черная металлургия; отрасли, занятые добычей и переработкой основных природных богатств края - лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная, а также нефтеперерабатывающая и химическая промышленность, цветная металлургия. В крае производится весь объем стали, проката, переработки нефти, значительная часть заготовок леса, продукции машиностроения, целлюлозы ДВЭР. По многим видам продукции промышленность края выделяется не только на Дальнем Востоке, но и    в России (например, по добыче олова, выпуску литейных машин, производству лесной продукции ).           Промышленность края работает не только на нужды Дальнего Востока, но и поставляет свою продукцию в другие районы России, страны СНГ и на экспорт. В целом вывозится около 1/4 производимой промышленной продукции, а экспортируется - более    5%.

          Транспорт - одна из ведущих отраслей хозяйственного комплекса Хабаровского края - представлена практически всеми видами.

          По территории края проходят две железнодорожные артерии общегосударственного значения, связывающие восточные и западные районы страны - Транссибирская и Байкало-Амурская магистрали. Между материковой сетью железных дорог и о.Сахалин действует паромная переправа Ванино - Холмск ( 270 км ). Общая протяженность железных дорог, составляет 2.3 тыс.км или более 1/4    части сети дальневосточных дорог. По ним осуществляется более 80% грузообмена края со всеми районами страны и выполняется 72% перевозок грузов во внутрирегиональных сообщениях.

          Ведутся работы по реконструкции последнего однопутного звена Транссибирской магистрали- мостового перехода через р.Амур у г.Хабаровска длиной 2617 метров.

          Общая протяженность используемых речных  путей    ( реки Амур, Уссури, Амгунь, Тунгуска, Мая ) более 3.2 тыс.км. Основная часть грузооборота речного транспорта приходится на крупные Хабаровский и Комсомольский-на-Амуре порты. Судами смешанного "река-море" плавания осуществляются поставки грузов в прямых водных сообщениях из речных Амурских портов на север края и в Сахалинскую, Амурские области, прибрежные пункты Приморья и Магаданской области.

          Основным морским портом Хабаровского края является Ванино. По объему грузооборота ( свыше 10 млн. тонн в год ) он занимает третье место среди портов Дальнего Востока. Ежегодно порт обрабатывает 3.5 тыс. судов и 170 тыс. вагонов. В порту имеется погрузочный комплекс по переработке крупнотоннажных контейнеров мощностью 500 тыс. тонн в год. В состав порта входит морская железнодорожная переправа Ванино - Холмск.

          Другие морские порты находятся в г. Николаевске-на-Амуре, п. Охотск, Лазарево и Де-Кастри. Новый морской торговый порт открыт в 1993 г. в г.Советская Гавань.

          В крае имеется 38 аэропортов, из 36 относятся к местным воздушным линиям, однако только 6 аэропортов имеют полосы круглогодичного действия, 31 аэропорт с грунтовым покрытием, 21 из них рассчитан только для приема самолетов типа  АН - 2 и вертолетов. Самолетами Дальневосточного регионального управления воздушного транспорта ежегодно перевозится более 2 млн. пассажиров и около 30 тыс. тонн грузов.

          Воздушные перевозки на внутренних линиях в основном осуществляются через главный аэропорт края - Хабаровский. Отсюда положены маршруты, связывающие Хабаровск более чем с 40 городами России и стран СНГ. Хабаровский аэропорт является также ведущим на Дальнем Востоке международным аэропортом.

          Автомобильным транспортом общего пользования в крае ежегодно перевозится около 13.1 млн. тонн грузов и свыше 260 млн. пассажиров. Автомобильная сеть развита слабо, сосредоточена, в основном в южной части края. Город Николаевск - на - Амуре не имеют автодорожной связи с краевым центром. Общая протяженность сети составляет 12.2 тыс. км, из них 6.4 тыс. км - внутрихозяйственные дороги.

          Протяженность автомобильных дорог общего пользования составляет 4.3 тыс. км, в том числе с твердым покрытием 3.2 тыс. км.

          Главные автомагистрали: дороги федерального назначения:

 "Aмур" ( Чита - Хабаровск ) и "Уссури" ( Хабаровск - Владивосток ) и дороги Хабаровск - Комсомольск-на-Амуре с мостовым переходом через р.Амур у г.Комсомольска, Хабаровск - Биробиджан.

В административном  отношении край делится на 17 районов. Самостоятельны в административном отношении города Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре.

          На всех уровнях в крае - районах, городах, сельских населенных пунктах высшими органами исполнительной власти являются администрации.

Краевая администрация  является исполнительным органом государственной власти. Краевая администрация состоит из главы администрации  и  подчиненных ему управленческих структур.

          Глава администрации края избран населением края сроком на 5 лет. Глава администрации имеет 2  первых заместителей и 7 заместителей по направлениям деятельности. В состав администрации входят, комитеты, отделы, управления. Налоговая инспекция, отдел юстиции, управление по антимонопольной деятельности, комитет по земельной реформе и многие другие.

          Краевая администрация разрабатывает проекты и обеспечивает выполнение планов и программ социально - экономического развития края, краевого бюджета, организует взымание налогов и сборов,  организует мероприятия по приватизации предприятий, и иного имущества, находящегося в собственности края. Организует конкурсы и по их результатам  предоставляет горные отводы для разработки месторождений полезных ископаемых, находящихся  в  ведении края, а также лицензии на проведение этих работ  и т. д.

**1.4 Бюджетное устройство и организация бюджетного процесса в Хабаровском крае.**

*Бюджетное устройство* - организация бюджетной системы и принципы ее построения, основанные на реальности, полноте, единстве, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему Хабаровского края.

*Бюджетная система* Хабаровского края - основанная на экономических отношениях и юридических нормах совокупность краевого бюджета и бюджетов муниципальных образований края, каждый из которых является ее самостоятельной частью.

          В соответствии с Уставом Хабаровского края в бюджетную систему Хабаровского края как самостоятельные части включаются: *краевой бюджет Хабаровского края, районные бюджеты районов, городские бюджеты городов, районные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов.*

          Консолидированный бюджет района  включает в себя сельские, поселковые бюджеты,  городские бюджеты  городов районного подчинения и районные бюджеты.

          Консолидированный бюджет города  включает в себя  районные бюджеты районов в городах, городской бюджет города.

          Консолидированный бюджет края включает в себя 17 бюджетов  районов. 2  бюджета   города и краевой бюджет. Структура консолидированного бюджета Хабаровского края представлена в приложении 3.

          В административном отношении Хабаровский край делится на два города и семнадцать районов.

К городам относятся :  г. Хабаровск, г. Комсомольск-на-Амуре.

          К районам относят  следующие административные территории:

Советско-Гаванский район, Николаевский район, Амурский район,                     Бикинский район, Аяно-Майский район, Ванинский район,         Верхнебуреинский район, Вяземский район, Комсомольский район, Район имени Лазо,     Нанайский район, Охотский район,  район  имени П.-Осипенко, Солнечный район, Тугуро-Чумиканский район, Ульчский район, Хабаровский район.

          Каждый из  бюджетов районов включает  в себя  свои самостоятельные  районные, поселковые и сельские бюджеты.

          Нормативным актом определяющим основные понятия, содержание и механизм осуществления бюджетного процесса, бюджетного права органов государственной власти и местного самоуправления на территории Хабаровского края является Закон "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Хабаровском крае "  от  01.10.96   №  64. (в ред. Закона Хабаровского края от 27.12.96 N 88)

          Этот закон устанавливает общий порядок составления, рассмотрения и исполнения консолидированного бюджета и краевого бюджета Хабаровского края, формирования и использования краевых внебюджетных и валютного фондов.

          Бюджетный процесс в Хабаровском крае строится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, регулирующими бюджетный процесс, Уставом края, краевым Законом "Об основах формирования и использования внебюджетных фондов представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления на территории Хабаровского края" и настоящим законом, а также постановлениями краевой Думы и главы администрации края, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

          Бюджет составляется на основании прогнозов и программ социально - экономического развития муниципальных образований и края в целом, а также показателей сложившейся бюджетной обеспеченности на очередной год.

          Органы местного самоуправления составляют бюджеты соответствующих муниципальных образований, администрация края прогнозирует и составляет консолидированный бюджет края, который представляет собой свод краевого бюджета и бюджетов муниципальных образований, составляемых органами государственной власти края и органами местного самоуправления.

           Консолидированный бюджет края и краевой бюджет утверждаются краевой Думой в форме закона Хабаровского края, местные бюджеты - в форме нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления.

          Финансовый (бюджетный) год на территории края устанавливается в 12 месяцев (с 1 января по 31 декабря). Счетный период включает в себя финансовый год и льготный период после его завершения, составляющий один месяц, в течение которого завершаются операции по обязательствам, принятым в рамках исполнения бюджета.

          Бюджетно - финансовая политика края проводится согласованно с бюджетно - финансовой, денежно - кредитной, ценовой и валютной политикой РФ.

          Единство бюджетной системы обеспечивается единой правовой базой использованием единой бюджетной классификации, единством формы бюджетной документации, представлением необходимой статистической и бюджетной информации с одного уровня бюджета на другой для составления консолидированного бюджета края и бюджетов муниципальных образований, согласованными принципами бюджетного процесса, единством денежной системы.

          Единство бюджетной системы основано на взаимодействии бюджетов всех уровней, осуществляемом через использование регулирующих доходных источников, создании целевых бюджетных фондов и реализуется через единую социально - экономическую и бюджетно - финансовую политику.

          Межбюджетные отношения строятся в соответствии с действующим законодательством.

                   Самостоятельность бюджетов обеспечивается:

          - правом самостоятельно составлять, утверждать, исполнять бюджет и контролировать его исполнение;

          - запретом на изъятие свободных остатков бюджетных средств, образовавшихся в результате увеличения поступлений доходов или экономии расходов;

          - наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования и расходования.

          К собственным источникам доходов относятся:

          - закрепленные законом доходные источники для каждого уровня бюджета;

          - отчисления по регулирующим доходным источникам;

          - дополнительные источники, устанавливаемые краевой Думой и органами местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством.

          Самостоятельность бюджетов, как частей бюджетной системы края, заключается в том, что утверждение бюджетов осуществляется соответственно краевой Думой и представительными органами местного самоуправления, а их исполнение соответственно администрацией края и органами местного самоуправления муниципальных образований самостоятельно на основе механизма бюджетного регулирования, установленного настоящим законом.

          Доходы бюджетов каждого уровня формируются в соответствии с налоговым законодательством РФ, Законом Хабаровского края "О налогах и сборах Хабаровского края" и статьей 5 настоящего закона.

          Доходная часть бюджетов состоит из закрепленных и регулирующих доходов. Кроме того, в бюджеты могут поступать трансферты, дотации, субвенции, заемные средства и другие поступления, устанавливаемые органами государственной власти края и органами местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством.

          Порядок предоставления и использования дотаций и субвенций из краевого бюджета устанавливаются краевыми законами, а порядок и условия предоставления и использования дотаций и субвенций из других бюджетов устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

          Уровень закрепленных доходов бюджетов должен составлять не менее 70 процентов доходной части минимального бюджета соответствующего муниципального образования, а при отсутствии такой возможности - не менее 70 процентов доходной части без учета в ней дотаций и субвенций. Для достижения этого уровня в процессе бюджетного регулирования краевая Дума по представлению администрации края закрепляет за бюджетами нижестоящего уровня полностью или в твердо фиксированной доле на долговременной основе любые регулирующие доходы. При этом в случае изменения минимального бюджета на следующий финансовый год указанная фиксированная доля подлежит соответствующей корректировке в сторону увеличения.

          Краевая Дума в пределах своей компетенции утверждает для бюджетов муниципальных образований края дифференцированные или единые нормативы отчислений от регулирующих доходов, которые могут утверждаться одновременно по разным видам регулирующих доходов.

          Фактическое увеличение уровня закрепленных доходов в текущем финансовом году не может служить основанием для снижения нормативов отчислений от регулирующих доходов на следующий финансовый год.

          В иных случаях такое снижение нормативов отчислений от регулирующих доходов может быть произведено только краевой Думой или представительным органом местного самоуправления.

          При недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов, превышающих минимальный бюджет, или в случаях временных финансовых затруднений в процессе исполнения утвержденного бюджета администрация края и исполнительные органы местного самоуправления могут получать процентные или беспроцентные ссуды из иных бюджетов, а также при утверждении краевой Думой в установленном порядке выпускать займы на инвестиционные цели.

                   Расходование средств бюджетов осуществляется по направлениям и в пределах установленных краевым законом о бюджетной системе края на очередной год и нормативными правовыми актами местного самоуправления.

          Расходы бюджетов всех уровней формируются на основе единой бюджетной классификации Российской Федерации, обеспечивающей сопоставимость бюджетных данных и подразделяются на расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и бюджет развития.

          К бюджету развития относятся ассигнования на финансирование инновационной и инвестиционной деятельности, связанной с капитальными вложениями в социально - экономическое развитие муниципальных образований, на собственные экологические программы и мероприятия по охране окружающей среды (сверх ассигнований, выделяемых из экологических внебюджетных фондов), другие затраты на расширенное воспроизводство.

          К бюджету текущих расходов относятся расходы на текущее содержание и капитальный (восстановительный) ремонт жилищно - коммунального хозяйства, объектов охраны окружающей среды, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, органов государственной власти края, органов местного самоуправления и иные расходы, не включенные в расходы бюджета развития.

          Расходная часть минимального бюджета исчисляется по единым или групповым минимальным социальным и финансовым нормативам и нормам, установленным краевыми законами и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Разработка минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, представляемых на утверждение краевой Думе, производится администрацией края.

          Расходная часть минимального бюджета определяется:

          а) суммой затрат, включаемых в бюджет текущих расходов, учитываемых в расчетах к бюджету года, предшествующего планируемому (в сопоставимых условиях), с учетом увеличения (снижения) этих расходов, вызванного:

          - изменением состава объектов подлежащих бюджетному финансированию;

          - решениями органов государственной власти края об изменении социальных и финансовых норм и нормативов;

          - изменением индекса цен и тарифов по расчетам администрации края, осуществляемых в установленном порядке.

          б) минимально необходимой суммой затрат, включаемых в бюджет развития данного муниципального образования.

          На территории края используется единая бюджетная, функциональная, экономическая, ведомственная классификация, обеспечивающая сопоставимость бюджетных данных на территории Российской Федерации.

          Необходимым условием бюджетно - финансовой политики в крае является сбалансированность бюджетов всех уровней.

          Превышение расходов над доходами составляет дефицит бюджета. При наличии дефицита бюджета первоочередному финансированию подлежат расходы6 включаемые в бюджет текущих расходов.

          В целях сбалансированности бюджетов краевая Дума и представительные органы местного самоуправления могут устанавливать предельные размеры дефицита соответствующего бюджета. Если в процессе исполнения бюджета происходит превышение предельного уровня дефицита или значительное снижение поступлений доходных источников бюджета, то вводится механизм секвестра расходов.

          Секвестр осуществляется путем пропорционального снижения расходов (на 5, 10, 15 и так далее процентов) ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года, секвестру не подлежат защищенные статьи.

          Секвестирование в полном объеме может применяться к отдельным расходам бюджетов всех уровней.

          Состав защищенных статей текущих расходов, подлежащих финансированию в полном объеме, устанавливается краевой Думой.

          С целью привлечения дополнительных средств в бюджеты администрацией края, органами местного самоуправления могут приниматься решения по выпуску и размещению займов.

          Бюджетная система края является частью финансовой системы Российской Федерации, включающей в себя финансы самостоятельных юридических и физических лиц.

          Платежи, взысканные с предприятий и иных юридических лиц, перечисляются в бюджеты в первоочередном и бесспорном порядке.

          Изъятие средств предприятий и иных самостоятельных юридических лиц и зачисление их в бюджет сверх налогов, сборов, взносов и других обязательных платежей, установленных законом, допускается только по решению судебных органов.

          Расходная часть бюджетов развития может содержать ассигнования на инвестиции на капитал уже действующих или вновь создаваемых предприятий. Результатом таких инвестиций является краевая государственная или муниципальная собственность.

          Права по управлению собственностью, созданной за счет бюджетных инвестиций, передаются соответствующему комитету по управлению имуществом.

          В соответствии с краевыми законами и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления могут образовываться целевые внебюджетные фонды.

          Расходная часть бюджетов развития может содержать ассигнования и дотации предприятиям и иным юридическим лицам.

          Составление проекта краевого бюджета, его исполнение и контроль за использованием выделенных бюджетных ассигнований являются полномочиями администрации края. Составление проекта местного бюджета, его исполнение и контроль за использованием выделенных бюджетных ассигнований являются полномочиями органа местного самоуправления.

          Рассмотрение проекта краевого бюджета, утверждение и контроль за его исполнением, утверждение отчета об его исполнении являются полномочиями краевой Думы. Рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и контроль за его исполнением, утверждение отчета об его исполнении являются полномочиями представительного органа местного самоуправления.

          Рассмотрение и утверждение бюджетов и отчетов об их исполнении производится краевой Думой и представительными органами местного самоуправления гласно и публично, за исключением случаев, отнесенных действующим законодательством к государственной тайне.         Кассовое исполнение бюджетов осуществляется через систему уполномоченного и доверительных банков, обслуживающих соответствующие бюджеты.

          Органы местного самоуправления представляют сведения об исполнении консолидированных бюджетов муниципальных образований в финансовое управление администрации края. Сведения об исполнении консолидированного бюджета края представляются в Министерство финансов Российской Федерации и комитет по статистике администрации края. Определение конкретных сроков и форм бюджетной отчетности для бюджетов возлагается на финансовый департамент администрации края по согласованию с министерством финансов РФ.

          1. Администрация края не позднее чем за три месяца до начала финансового года доводит до органов местного самоуправления инструктивное письмо об особенностях составления расчетов к проектам бюджетов на следующий финансовый год, в том числе централизованно установленных социальных и финансовых нормах и нормативах (минимальных) или их изменениях.

          2. Администрация края разрабатывает и представляет краевой Думе проект краевого Закона "О бюджетной системе Хабаровского края на очередной год" и проекты бюджетов краевых внебюджетных фондов в срок до 20 октября текущего года, предшествующего планируемому, со следующими документами и материалами:

          - предварительные итоги социально - экономического развития края за отчетный год, концепцию и прогноз социально - экономического развития края на очередной год;

          - основные направления бюджетно - налоговой политики края;

          - проект сводного финансового баланса на территории края;

          - основные принципы и характеристики взаимоотношений краевого бюджета с бюджетами муниципальных образований;

          - проект консолидированного бюджета края;

          - поквартальное распределение проекта краевого бюджета;

          - краевые программы и программы развития муниципальных образований, предусмотренные к финансированию за счет средств краевого бюджета с указанием источников финансирования;

          - оценка ожидаемого исполнения консолидированного бюджета края за отчетный год;

          - расчеты по статьям и разделам краевого бюджета на очередной год.

          Краевая Дума рассматривает проект краевого закона "О бюджетной системе Хабаровского края на очередной год" в четырех чтениях.

          3. В течение 30 дней со дня внесения на рассмотрение администрацией края проекта вышеназванного закона краевая Дума рассматривает его в первом чтении.

          При рассмотрении проекта краевого закона "О бюджетной системе Хабаровского края на очередной год" в первом чтении краевая Дума рассматривает концепцию проекта краевого бюджета на очередной год, а также основные направления бюджетно - налоговой политики, заслушивает доклад администрации края и принимает решение о принятии за основу либо отклонении представленного законопроекта.

          При отклонении данного законопроекта в первом чтении краевая Дума принимает одно из следующих решений:

          - о создании согласительной комиссии, сформированной на паритетных началах из депутатов краевой Думы и представителей администрации края по корректировке проекта краевого бюджета на очередной год, исходя из рекомендаций, изложенных в сводном заключении. Согласительная комиссия не позднее 15 дней со дня ее образования представляет на рассмотрение краевой Думы подготовленный ею вариант проекта краевого закона "О бюджетной системе Хабаровского края на очередной год",

          - о возвращении указанного законопроекта администрации края. В течение последующих 20 дней администрации края представляет в краевую Думу новый проект краевого закона "О бюджетной системе Хабаровского края на очередной год" с учетом рекомендаций, изложенных в сводном заключении. Возвращение указанного законопроекта осуществляется один раз.

          В случае повторного его отклонения краевая Дума может принять решение о создании соответствующей согласительной комиссии.

          Состав комиссии, порядок ее формирования и назначения ее председателя решается краевой Думой с участием главы администрации края или его представителя.

          4. При рассмотрении проекта краевого закона "О бюджетной системе Хабаровского края на очередной год" во втором чтении краевая Дума рассматривает и утверждает основные показатели (характеристики) краевого бюджета на очередной год, к которым относятся:

          - доходы краевого бюджета по основным источникам формирования;

          - перечень налогов и их процентные ставки, за счет которых формируется доходная часть бюджета края;

          - распределение доходов от краевых налогов и сборов между краевым бюджетом и бюджетами муниципальных образований;

          - функциональную структуру расходов краевого бюджета;

          - распределение ассигнований из краевого бюджета на содержание органов государственной власти края;

          - размеры несбалансированности краевого бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам.

          В случае непринятия основных характеристик краевого бюджета на очередной год во втором чтении создается согласительная комиссия из представителей краевой Думы и администрации края, которая в течение 10 дней готовит согласительный вариант основных показателей (характеристик) краевого бюджета, после чего проект краевого закона "О бюджетной системе Хабаровского края на очередной год" выносится на рассмотрение краевой Думы повторно во втором чтении.

          5. При рассмотрении данного законопроекта в третьем чтении краевая Дума утверждает ассигнования по разделам и статьям краевого бюджета, по программам социально - экономического развития края, распределение средств по кварталам, определяет перечень защищенных статей краевого бюджета, перечень краевых внебюджетных фондов, образованных по решению краевой Думы, консолидированных в краевом бюджете.

          6. В четвертом чтении проект краевого закона "О бюджетной системе Хабаровского края на очередной год" выносится на голосование в целом.

          7. После принятия краевого закона "О бюджетной системе Хабаровского края на очередной год" краевой Думой рассматриваются и утверждаются сметы доходов и расходов не консолидированных в краевом бюджете внебюджетных фондов.

          В случае непринятия краевого Закона "О бюджетной системе Хабаровского края на очередной год" до начала бюджетного года, принимается краевой закон "О финансировании расходов из краевого бюджета в 1 квартале очередного года".

          8. Порядок составления, рассмотрении и утверждения местных бюджетов определяется нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

          9. Ассигнования по целевым программам, рассчитанным на несколько лет, могут утверждаться краевой Думой, представительными органами местного самоуправления и включаться в бюджеты последующих лет.

          Ассигнования на выплату процентов и на погашение задолженности прошлых лет, имеющейся у соответствующего бюджета на данный год, предусматриваются в бюджете текущих расходов соответствующего финансового года в полном объеме в соответствии с принятыми ранее обязательствами по кредитам. Расходы данного вида не могут быть сокращены или перенесены на иное время без согласия держателя соответствующих обязательств.

          Ассигнования на финансирование деятельности органов государственной власти края, органов местного самоуправления включаются в бюджеты соответствующего уровня в качестве самостоятельных статей расходов.

          10. Составлению проектов бюджетов предшествует разработка планов и прогнозов развития муниципальных образований и целевых программ, на основании которых администрация края вносит предложения о доходах и расходах бюджета, а также представляет информацию о прогнозируемом консолидированном бюджете, краевом бюджете и минимальных бюджетах муниципальных образований в краевую думу и соответствующие представительные органы местного самоуправления в порядке и в сроки, которые установлены этими органами.

          Утвержденные бюджеты по доходам и расходам являются основой для выделения бюджетных ассигнований. В случае неутверждения проекта бюджета до начала финансового года решение о финансировании из соответствующего бюджета принимается краевой Думой или представительным органом местного самоуправления.

          В случае не утверждения ассигнований в срок администрация края, органы местного самоуправления имеют право расходовать средства по ним в размере 1/12 объема предыдущего года в течение каждого месяца вплоть до утверждения ассигнований по отдельным расходным статьям бюджета соответственно краевой Думой или представительным органом местного самоуправления. При этом объем бюджетных ассигнований, израсходованных администрацией края или органом местного самоуправления по неутвержденным статьям бюджета не может превышать 25 процентов годовых ассигнований по данной статье за предыдущий финансовый год.

          Исполнение утвержденного краевого бюджета и местных бюджетов осуществляется соответственно администрацией края и органами местного самоуправления в соответствии с настоящим законом, бюджетными нормами и в пределах утвержденных постатейных ассигнований.

          В ходе исполнения бюджетов администрация края и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции имеют право:

          - принимать решения о внесении изменений по статьям расходов бюджетной классификации в пределах утвержденных ассигнований по каждому направлению расходования средств;

          - вносить предложения по изменениям в бюджет, влияющим на предельный дефицит с утверждением их краевой Думой или представительным органом местного самоуправления.

          В случаях, когда при исполнении бюджетов фактический уровень дефицита превышает установленный предел или происходит значительное снижение поступлений доходов, краевая Дума, представительный орган местного самоуправления по представлению соответственно администрации края и органов местного самоуправления принимают решения о введении секвестра.

          Решения администрации края и органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, в том числе по изменениям цен и тарифов, влияющих на уменьшение доходной или увеличение расходной части бюджета, если размер изменений приводит к увеличению установленного предельного дефицита бюджета, подлежат утверждению соответственно краевой Думой и представительными органами местного самоуправления.

          Свободные бюджетные средства не подлежат изъятию. Решение об использовании свободных бюджетных средств принимается администрацией края или органом местного самоуправления с обязательным утверждением соответственно краевой Думой или представительным органом местного самоуправления.

          Если в ходе исполнения бюджета органом государственной власти края или органом местного самоуправления принимается решение, приводящее к уменьшению доходов или увеличению расходов бюджета другого уровня, то принявший это решение орган государственной власти края или орган местного самоуправления обязан компенсировать выпадающие доходы или сумму увеличения расходов за счет средств своего бюджета. При исчислении недостающих средств в расчет не принимается свободный остаток средств бюджета нижестоящего уровня, образовавшийся на начало текущего финансового года и не израсходованный к моменту принятия указанного решения.

          Краевая Дума, представительные органы местного самоуправления утверждают в составе соответствующих бюджетов сверх предусмотренных расходов объем оборотной кассовой наличности за счет остатков средств по соответствующему бюджету на начало нового финансового года. Оборотная кассовая наличность может быть в течение года использована на покрытие временных кассовых разрывов и должна быть восстановлена в том же году до размеров, установленных при утверждении соответствующих бюджетов.

          Регулирование финансовых отношений, включая бюджетные, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом края, краевыми законами, настоящим законом и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

          Основой бюджетного регулирования является закрепленное краевым законом "О бюджетной системе Хабаровского края на очередной год" распределение источников доходов между бюджетами разного уровня. В составе бюджетов могут создаваться целевые и резервные фонды, средства которых в целях осуществления социальных, экологических и других программ, ликвидации последствий стихийных бедствий, проведения иных мероприятий, покрытия дефицита могут передаваться безвозмездно в виде субвенций, субсидий и дотаций в бюджеты нижестоящих уровней.

          Бюджетное регулирование осуществляется в следующих формах:

          - передача части закрепленных налоговым законодательством доходов и регулирующих доходных источников с одного уровня бюджетной системы на другой;

          - оказание финансовой поддержки из одного уровня бюджетной системы другому;

          - предоставление дотаций, субвенций, средств по взаимным расчетам;

          - предоставление средств на возвратной основе.

          Не допускается заключение индивидуальных соглашений между органами государственной власти края и органами местного самоуправления, нарушающих единый порядок формирования доходов и расходов бюджета, бюджетного регулирования.

          В ходе исполнения бюджета администрация края или органы местного самоуправления вправе принимать решения о внесении изменений по статьям расходов бюджетной классификации в пределах утвержденных ассигнований по каждому направлению расходования средств. Краевая Дума, представительные органы местного самоуправления вправе предложить соответственно администрации края, органу местного самоуправления в случаях, вызванных необходимостью срочного внесения изменений в бюджет, внести соответствующие изменения с последующим их утверждением краевой Думой или представительным органом местного самоуправления.

          Свободный остаток средств бюджета, образовавшийся на начало текущего финансового года, доходы бюджета, дополнительно полученные в ходе исполнения бюджета, суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в результате увеличения поступлений в бюджет или экономии в расходах (далее - свободные бюджетные средства), не подлежат изъятию органами государственной власти. Решение об их использовании, в том числе о вложении этих средств в хозяйственные мероприятия, в акции и другие ценные бумаги, а также о предоставлении процентных и беспроцентных бюджетных ссуд, принимает краевая Дума и представительный орган местного самоуправления с учетом предложений соответственно администрации края и органа местного самоуправления при условии обеспечения финансирования плановых расходов и зачисления средств, полученных от этих операций, в соответствующий бюджет.

          Учет доходной и расходной частей краевого бюджета осуществляется администрацией края.

          Учет доходной и расходной частей бюджетов муниципальных образований осуществляется органами местного самоуправления.

           Контроль за исполнением краевого бюджета осуществляет краевая Дума.

          Контроль за исполнением бюджетов муниципальных образований осуществляют соответствующие представительные органы местного самоуправления.

          Контроль за правильностью использования предприятиями, учреждениями и организациями выделенных им из бюджета ассигнований осуществляют администрация края и органы местного самоуправления.

          Администрация края осуществляет контроль за доходом исполнения местных бюджетов в части использования трансфертов, дотаций и субвенций, выделенных из краевого бюджета.

          В случае нецелевого использования средств, выделенных из краевого бюджета, по решению администрации края, согласованному с краевой Думой, финансирование прекращается, а выделенные средства подлежат возврату в краевой бюджет.

          Администрация края ежеквартально представляет краевой Думе информацию о ходе и прогнозах исполнения краевого бюджета, о движении средств в краевых внебюджетных и валютном фондах согласно классификации доходов и расходов с пояснительной запиской об исполнении краевого закона "О бюджетной системе Хабаровского края на очередной год". Информация представляется не позднее третьего месяца квартала, следующего за отчетным.

          Краевая Дума вправе запрашивать от администрации края дополнительную информацию по вопросам исполнения краевого бюджета. (п. 4 в ред. Закона Хабаровского края от 27.12.96 N 88)

          Отчет об исполнении соответствующего бюджета представляется по итогам финансового года.

          Отчет об исполнении краевого бюджета за истекший год в объеме, установленном краевым законом, с приложением пояснительной записки, а также отчет об исполнении консолидированного бюджета в разрезе муниципальных образований, отчет об исполнении средств внебюджетных и валютного фондов глава администрации края представляет в краевую Думу в марте следующего года за две недели до заседания краевой Думы.

          Краевая Дума не позднее 1 мая рассматривает отчет об исполнении краевого бюджета и консолидированного бюджета края за финансовый год по докладу главы администрации края, либо уполномоченного им должностного лица.

          Отчет об исполнении краевого бюджета и консолидированного бюджета края за финансовый год краевая Дума утверждает в форме краевого закона либо не утверждает.

          Отчет об исполнении соответствующего бюджета муниципального образования за финансовый год рассматривается и утверждается решением представительного органа местного самоуправления.

          На территории края может вводиться чрезвычайный бюджет. Основанием для введения чрезвычайного бюджета является введение чрезвычайного положения и чрезвычайного расходования средств в Российской Федерации и на территории края. Введение чрезвычайного бюджета и режима чрезвычайного расходования средств регламентируется краевым законом. В рамках чрезвычайного бюджета и режима чрезвычайного расходования средств финансирования производится в режиме секвестра.

          Администрация края и органы местного самоуправления при составлении проектов бюджетов, уточнении бюджетов в ходе их исполнения, краевая Дума и представительные органы местного самоуправления при рассмотрении проектов бюджетов, утверждении бюджетов и их уточнении в ходе исполнения в пределах своей компетенции соответственно вправе:

          - определять объем финансирования из своих бюджетов мероприятий по социально - экономическому развитию края и муниципальных образований в пределах планируемых бюджетных доходов, представленных дотаций, субвенций, а также с учетом привлекаемых заемных средств;

          - определять направления использования средств бюджетов на инвестиции, собственные целевые программы, а также на совместные программы с иными субъектами Российской Федерации, на внешнеэкономическую деятельность, мероприятия по охране окружающей среды (сверх ассигнований, выделяемых из экологических внебюджетных фондов), восстановление памятников природы и культуры, находящихся в ведении соответствующих органов государственной власти края и органов местного самоуправления, благоустройство городов, поселков и сел, содержание и капитальный ремонт жилищного фонда, объектов коммунального назначения, сети дорог соответствующего значения (сверх выделяемых ассигнования из дорожного фонда), на нужды социального обеспечения, здравоохранения и образования, науки и культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, на содержание органов государственной власти края, органов местного самоуправления и другие цели;

          - объединять на договорной основе средства своих бюджетов со средствами иных бюджетов, а также предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан для финансирования строительства, ремонта и содержания объектов производственного и непроизводственного назначения;

          - определять в установленном порядке в пределах имеющихся средств дополнительные льготы и пособия, а также в пределах имеющихся средств производить иные затраты на оказание помощи отдельным категориям населения, нуждающимся в социальной защите;

          - образовывать в пределах объема доходов своего бюджета резервные и целевые фонды;

          - определять размеры дотаций, субвенций бюджетам нижестоящего уровня и их целевое назначение.

          Нормативные правовые акты об утверждении краевого бюджета, об использовании средств краевых внебюджетных и валютного фондов, об утверждении отчета об исполнении краевого бюджета, а также нормативные правовые акты по иным вопросам, касающимся формирования краевого бюджета, подлежат официальному опубликованию в средствах массовой информации.

          В случае отклонения краевой Думой проекта краевого бюджета или неутверждения отчетов об исполнении краевого бюджета и использовании средств внебюджетных и валютного фондов в средствах массовой информации должны быть опубликованы необходимые сведения о причинах принятия соответствующего решения.

**2. Анализ бюджета Хабаровского края**

2.1 Анализ исполнения доходов краевого бюджета за 1995 - 1997 годы

Для анализа исполнения доходов краевого бюджета составим таблицы по исполнению доходов краевого бюджета на 1995 г., 1996 г., 1997 г. (смотри приложение  4, приложение 5, приложение 6).

          *Краевой бюджет на 1995 год* *по доходам* был утвержден в сумме 1024,3 млрд рублей .

          По отчету за 1995 год доходы краевого бюджета составили 1090,4 млрд рублей или 106,5 % годового плана. Кроме того, из Федерального бюджета поступили взаимные расчеты в сумме 343554 млн руб., трансферты в сумме 596239 млн руб.

          По отдельным видам налогов и доходам выполнение плана сложилось различным образом. По ряду налогов план в 1995 году был перевыполнен, в частности:

 - по  налогу на прибыль - на 7,39 %,

- по акцизам - на 39,87 %,

- по налогу на имущество  предприятий - на 26,54 %,

- по доходам от приватизации - на 26,9 %

     Недопоступления по ряду налогов в основном связано с продолжающимся спадом производства, углублением кризиса неплатежей, ухудшением финансового состояния предприятий и организаций.

          Наибольший удельный вес в общем объеме поступлений  составляют налоговые доходы  - 70 %. Основными источниками доходов в 1995 году составили:

 - налог на прибыль - 34%,

- налог на добавленную стоимость - 13%,

- подоходный налог с физических лиц - 13%.

          **По налогу на добавленную стоимость** план поступления в краевой бюджет на 1995 год определен в сумме 166100 млн рублей. Фактическое поступление составило 140204 млн рублей, или 84,4% к плану.

          Основной причиной недопоступления этого вида налога является спад производства и рост недоимки. К уровню прошлого года снижение объема промышленного производства составило 23%. Недоимка по налогу на добавленную стоимость на 1.01.96 года составила 51 млрд рублей, или 30% от общей суммы недоимки по краевому бюджету и возросла по сравнению с 1994  годом в 5 раз.

          В свою очередь, спад производства явился результатом постоянного недостатка необходимых для развития производства оборотных средств, вызванного высокими темпами инфляции.

          Пополнение оборотных средств за счет привлечения банковских кредитов имеет ограниченный характер, т.к. разрыв между уровнем рентабельности большинства хозяйствующих субъектов края и ставками коммерческих кредитов столь велик, что делает привлечение заемных средств крайне невыгодным. Это усугубляется тем, что значительное число предприятий вообще не может рассчитывать на получение банковского кредита в силу финансовой несостоятельности (удельный вес убыточных предприятий края составляет 39,4%).

          За 1995 год план поступления **налога на прибыль** в краевой бюджет выполнен на 107,4% (план 345900 млн рублей, исполнение составило 371459 млн рублей). Недоимка по налогу на прибыль  на 1.0196 года составила 107192 млн рублей, или 28,8% к общей сумме поступлений налога в краевой бюджет. За 1995 год по краевому бюджету произведено взаимозачетов на сумму 97335 млн рублей, что составляет 26,2% от всей суммы налога на прибыль.

          В 1995 году план поступления **налога на имущество** в краевой бюджет выполнен на 126,5% (план 10300 млн рублей, исполнение 13034 млн рублей). Недоимка по налогу на имущество по состоянию на 1.01.96 года составила 5104 млн рублей, или 39.2% к общей сумме поступлений налога в краевой бюджет. За 1995 год  по краевому бюджету произведено взаимозачетов на сумму 6847,7 млн рублей, что составляет 52,5% от всей суммы налога на имущество.

          При установленном на 1995 год плане **подоходного налога**  в сумме 158,1 млрд. рублей фактически в краевой бюджет поступило 138,4 млрд рублей, что составляет 87,5% к плану.

          Основной причиной невыполнения прогнозных показателей по подоходному налогу является задержка выплат заработной платы из-за неплатежеспособности большинства предприятий края и допущенная недоимка по начисленным платежам подоходного налога. Общая сумма невыплаченной заработной платы по состоянию на 1.01.96 года  составила в целом по краю 291 млрд рублей, в связи с чем недополучено подоходного налога на сумму 35 млрд рублей.

          За 1995 год в крае добыто 8071 кг золота, 3398 кг платины, 3380 тонн олова, 1528 тыс. тонн угля. При прогнозе поступления **платы за недра**  в 1995 году 8800 млн рублей, фактически в краевой бюджет зачислено 8544 млн рублей. За счет задержанных в банках налоговых платежей в краевой бюджет недопоступило с районов добычи около 2 млрд рублей платежей за право пользования недрами.

          В краевой бюджет суммы **земельного налога** поступали за счет централизации 40% земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков. В 1995 году в  краевой бюджет зачислено 8689 млн рублей против 11686 млн рублей по прогнозному расчету. Половина этих средств (4345 млн рублей) подлежит перечислению в республиканский бюджет. Не выполнен план по земельному налогу бюджетами наиболее крупных городов края - Хабаровска, Комсомольска-на-Амуре, Советской Гавани, Амурска. В крае незавершена инвентаризация земель, не все плательщики имеют соответствующие документы на право пользования земельными участками, соответственно не все пользователи землей стоят на учете плательщиками земельного налога.

          В отчетном 1995 году было обеспечено 10 выпусков в обращение векселей администрации края на общую сумму 23 млрд рублей.  В среднем каждый вексель имел 3-4 держателей, что позволило несколько снизить кризис неплатежей в крае и провести расчетов на сумму 75 млрд рублей. Однако в отчетном периоде продолжался рост недоимки по налогам и доходам  в краевой  бюджет.

          Активизировалась работа по контролю за состоянием платежной дисциплины. Вопросы состояния платежной дисциплины банков и предприятий систематически рассматриваются на краевой комиссии по эффективному использованию финансовых ресурсов.

          Разрабатываются и утверждаются графики погашения задолженности, намечаются возможные механизмы проведения зачетов. В отчетном году  работа, проведенная  с предприятиями, организациями и финорганами  по взаимозачетам доходов краевого бюджета на сумму 215,3 млрд рублей позволила снизить темпы роста недоимки. Доля платежей в краевой бюджет путем проведения зачетов и векселями составила 20% от общей суммы доходов краевого бюджета.

          Увеличению недоимки, несвоевременному перечислению платежей в бюджет способствуют коммерческие банки, которые имеют дебетовое сальдо на корреспондентских счетах ( ДальПСБ, КонекАПБ, Накбанк, КБ "Бизон-капитал", Гаванькомбанк и др. всего 25 банков из 93 ). По состоянию на 1.01.96 года проведено 203 проверки коммерческих банков, выявлено 11523 случаев задержки исполнения поручений налогоплательщиков на перечисление 95,5 млрд рублей. Задержка исполнений более 30 дней выявлена в 1287 случаях.

          Продолжает сохранятся высокий уровень криминогенности в налоговой сфере. За 1995 год госналогинспекциями и налоговой полицией края выявлено 6099 нарушений у юридических лиц или 22.3%  от всех зарегистрированных предприятий. Нарушения налогового законодательства по налогу на прибыль выявлены по 1365 проверкам (22.4% от общего количества проверок налогового законодательства), по налогу на добавленную стоимость - по 1501 проверкам (24,6% ).

          В истекшем году по-прежнему наиболее криминогенными участками в налоговой сфере являлись торгово - закупочная, производственно-посредническая и внешнеэкономическая деятельность. Лидирующее положение по количеству нарушений занимают ТОО. На их долю приходится свыше 60% от общего числа выявленных нарушений налогового законодательства.

          Характерными способами сокрытия доходов от налогообложения являются: занижение объема реализованной продукции, сокрытие выручки от реализации продукции, завышение себестоимости путем необоснованного отнесения к ней расходов, совершение финансово-хозяйственных операций с оплатой наличными.

          Наметилась тенденция к росту и других способов сокрытия доходов от налогообложения: неоприходование наличной выручки, неотражение прибыли, полученной от предоставления кредитов, бесфактурный отпуск товарно-материальных ценностей.

          Ограничивающим фактором роста налогов, расчетной базой которых является фонд оплаты труда (подоходный налог с физ. лиц, транспортный налог, сбор на нужды образовательных учреждений), является низкий уровень заработной платы. Высокий удельный вес убыточных предприятий сдерживает прирост налога на прибыль, а низкий уровень производства товаров и услуг (спад производства к уровню 1994 года составил: потребительских товаров - 21,4%, непродовольственных товаров - 29,1%, продовольственных товаров (без алкогольных напитков) - 24,4%) сдерживает прирост налога на добавленную стоимость.

                   *Краевой бюджет на 1996 год* *по доходам* был утвержден в сумме 1864873 миллионов рублей.

          По отчету за 1996 год  поступило доходов в сумме 1571800 миллионов рублей. Кроме того из федерального бюджета 1082102 миллионов рублей взаимных расчетов и трансфертов. Учитывая средства федерального бюджета, доходная часть бюджета составила 2653902 миллионов рублей.

          Рост доходов по сравнению с 1995 годом  составил 1.3 раза. Наибольший удельный вес  в структуре доходов занимают налоговые поступления - 77 % . Их доля по сравнению с прошлым годом выше на 7 %. Основными источниками доходов в 1996 году по-прежнему остаются следующие налоги:

 - налог на прибыль - 21 %;

- подоходный налог с физ.лиц - 15 %;

- НДС - 16 %.

                   По ряду налогов, таких как  спецналог, налог на имущество, плата за недра  план перевыполнен соответственно на 148 %, 35 %, 4 %. Это произошло в результате проведенных в декабре 1996 года взаимозачетов и заключительных оборотов.

          Недопоступления по ряду налогов связано с продолжающимся спадом производства, углублением кризиса неплатежей, ухудшением финансового состояния предприятий и организаций. За 1996 год снижение объемов промышленного производства  составило 12,7 %.  Из - за неплатежеспособности многих предприятий  образовался банковский кризис, в банках  на корсчетах осело 275 млрд рублей, из них в краевой бюджет не может поступить 8 млрд. рублей. Поступление в разрезе налогов сложилось следующим образом.

          По **налогу на добавленную стоимость** поступления в краевой бюджет  за год составили в сумме 250700  млн руб. или 98,31 % к уточненному плану (255000 млн руб.). Недопоступило 4300 млн руб. к уточненному плану. В связи с проведением взаимозачетов по погашению недоимки в сумме 185000 млн рублей, полностью погашена недоимка по НДС следующими предприятиями:  Управлением ДВЖД, АО “Хабаровскэнерго”, АО “Горводоканал” г.Хабаровска.

          План  поступления по **налогу на прибыль**  в краевой бюджет выполнен на 95,83 %  . Исполнение составило 14400 млн руб. при плане 345600 млн руб. Основная причина недопоступления налога на прибыль  - увеличение  числа  убыточных предприятий. Основной плательщик этого налога Управление ДВЖД получило убытки.  За 1996 год было произведено взаимозачетов на общую сумму 137700 млн руб. , что составляет  41,6 %  от суммы налога на прибыль.

          План поступления **налога на имущество** в краевой бюджет выполнен на 135.32 %(уточненный план  16701 млн.руб., исполнение 22600 млн.руб. ). План перевыполнен в результате проведенных взаимозачетов на сумму 9200 млн.руб. или  40,7 % к общей сумме поступлений по данному налогу.

          По **подоходному налогу**  уточненный план на 1996 год  определен в сумме 221100 млн руб., фактически его поступило в краевой бюджетов соответствии с  установленными нормативами  распределения федеральных налогов, 227900 млн руб., что составляет 103,8  %  . По сравнению с соответствующим  периодом  прошлого года общая сумма подоходного налога , поступившая в краевой бюджет возросла в 1,64 раза. Однако  в крае наблюдается наличие  просроченной задолженности невыплаченной заработной платы, которая на конец 1996 года составила 665900 млн руб. (по сравнению с началом года  она возросла более , чем в 2 раза), а это уменьшает поступление подоходного налога в краевой бюджет.  Кроме, того недоимка по подоходному налогу  на 1 января 1997 года составила 7700 млн руб.

          План по **земельному налогу** определен в сумме 8800 млн руб. В краевой  бюджет централизовано земельного налога в сумме 21000 млн руб.  План по земельному налогу перевыполнен  на 138.6 % . Однако из-за  острой нехватки  финансирования в краевом бюджете  средства, причитающиеся перечислению в федеральный бюджет в сумме 12600 млн руб., были направлены  на погашение задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы. А в Министерстве Финансов этот вопрос  планируется разрешить проведением взаимозачета.

          Неналоговые доходы составили 479240 млн руб. Из них  план по доходам  от приватизации  перевыполнен на 46.6 % . А в составе прочих неналоговых поступлений  - возврат кредитов - 106500 млн руб. , поступления в погашение дефицита бюджета  - 16900 млн руб., возврат ссуд. - 37500 млн руб., прочие поступления .

          *В краевой  бюджет на 1997 год* было запланировано получить 1532175 млн руб. По отчету за 1997 год в  краевой бюджет поступило 1411700 млн руб., что составило 92.14 % к  годовому плану.  Доля собственных доходов в отчетном году была увеличена за счет введенного налога с розничных продаж, который заменил налог на розничный товарооборот. Сумма поступления по этому налогу составила  389,6 млн руб.

          По ряду налогов план в 1997 году недовыполнен. Это по таким налогам, как:

 -  НДС - на 11,3 %;

-   акцизы - на 1,4 %;

 -  прочие налоги на товары и услуги -  на 38,3 %

  - платежи за пользование природными ресурсами - на 8,7 %.

           Не поступление доходов в бюджет вызвано продолжающимся спадом производства. Эффективная налоговая политика сдерживается  кризисом платежей. Постоянно происходит снижение промышленного производства, ухудшение финансового состояния предприятий увеличивает взаимные неплатежи  между предприятиями, задолженность в бюджет.  Сумма задолженности в бюджет составляет 120475 млн руб.

          Отрицательное влияние на поступления в бюджет оказал и  кризис банковской системы. Двадцать пять коммерческих банков в связи с отсутствием средств на  корреспондентских счетах в РКЦ не производят расчеты с бюджетом.

           На снижение темпов поступления налогов в конце года  повлияло также исполнение на территории Хабаровского края Указа Президента РФ от 18. 08.96 г. N 1212. По данным  налоговой инспекции все банки в соответствии с этим Указом переместили платежные поручения по перечислению платежей в бюджет  с третьей на четвертую очередь, в результате этого, значительные суммы  к взысканию по платежным поручениям в пенсионный фонд, фонд социального страхования и занятости находятся  перед платежами в бюджет , причем размеры этих платежей постоянно увеличиваются.

          В условиях кризиса план по **налогу на прибыль** недовыполнен на 4,78% . При плане 310000 млн руб., налога на прибыль  поступило 294900 млн руб.

В 1997 году были проведены взаимозачеты с предприятиями АО “Хабаровскэнерго” и  Управлением ДВЖД на общую сумму 83000 млн руб. Это позволило не только погасить задолженность этих предприятий, но и завести  топливо в города и районы края. Однако, план по налогу не выполнен и основная причина недопоступления налога - сохранение значительного числа убыточных предприятий, удельный вес которых к общему числу предприятий составляет 53 %.  Наибольшее число убыточных предприятий  - транспортные, черная и цветная металлургия, машиностроение и металлообработка, лесная и деревообрабатывающая промышленность.

          При  установленном на 1997 год плане **подоходного налога** в сумме 347400 млн руб. фактически в краевой бюджет  в соответствии с установленными нормативами  распределения , поступило 348600  млн. руб., что составило 100, 4 % к годовому плану. По сравнению с соответвующим периодом прошлого года общая сумма подоходного налога, поступившего в краевой бюджет  возросла в 1,53 раза. Однако в крае продолжается  наличие просроченной задолженности  невыплаченной зарплаты, которая на 1.01.98 года составило 36000 млн руб. Из  суммы, поступившего подоходного налога в краевой бюджет  было проведено взаимозачетов  на сумму 52290 млн руб.

          **Налог на имущество**  в краевой    бюджет  поступил в сумме 11000 млн руб., или 101,8 % к плановому показателю (10800 млн руб.). План перевыполнен на 1,8 %. Это произошло в результате предоставленной льготы Управлению ДВЖД. Доходы по налогу на имущество от Управления ДВЖД в 1997 году составили 5000 млн руб.

          Поступления по **платежам за пользование природными ресурсами**  составили  80271 млн руб., или 91,33 % к плану (87888 млн. руб.) . В краевом бюджете платежи за природные ресурсы формируются за счет 25 % отчислений платы за добычу угля, драгоценных и цветных металлов, отчислений от воспроизводства минерально-сырьевой базы, а также от централизации 50 % земельного налога за земли городов и поселков.  Из всех этих налогов не выполнен план только по отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Из 60000 млн руб. планируемых поступило всего 32844 млн руб.

           В 1997 году **по доходам от приватизации**  план был  определен в сумме 54000 млн руб. Исполнение по данному виду налога составило  54100 млн руб. или 100.2. %    к плановому показателю. План выполнен благодаря продаже в июле 1997 года акций предприятий федеральной собственности, находящихся на территории края. В результате этой операции в краевой бюджет поступило 3900 млн руб.

          *Проанализируем поступление доходов в краевой бюджет Хабаровского края  в динамике за 1995 - 1997 годы*(смотри приложение  7).

          Как видно из таблицы  наибольший удельный вес в общем объеме  налоговых поступлений составляют следующие налоги: налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, налоги на товары и услуги (среди них наибольший удельный вес  приходится на НДС).

          Удельный вес по налогу на прибыль в 1995 г., 1996 г., 1997 г.  снизился с 18 % до 10% . Снижение удельного веса по налогу на прибыль можно объяснить тем,  что начиная с 1996 года снизилась налогооблагаемая база по этому налогу, а именно, была отменена часть налога на прибыль взимаемой за превышение лимита по фонду оплаты труда.

          Удельный вес подоходного налога с физических лиц по сравнению с 1995 годом увеличился в 1996 году   на 2,2 %и составил  8,6 %  в общей сумме доходов, а в 1997 году его доля увеличилась до  11 %.  Хотя в крае наблюдается большая задержка по выплате заработной платы, увеличение удельного веса объясняется  повышением заработной платы  в связи с постоянным нарастанием  инфляции. Кроме того, в 1997 году было проведено большое количество взаимозачетов с АО “Хабаровскэнерго“  по подоходному налогу с физических лиц.

          Удельный вес по налогам  на товары и услуги  в 1996 году  увеличился  по сравнению с 1995 годом на 7,6 %, а  в 1997 году снизился по сравнению с 1996 годом на 4 % . Увеличение  удельного веса  по налогам на товары и услуги  объясняется увеличением удельного веса таких налогов как НДС, акцизы. На снижение удельного веса по налогам на товары и услуги повлияло снижение удельного веса по спецналогу и прочих налогов на товары и услуги.
           Наибольший удельный вес среди налогов на товары и услуги приходится на  налог  на добавленную стоимость. Его удельный вес по сравнению с 1995 годом возрос с 7% до 8 %. Увеличение  удельного веса по НДС на фоне снижения объема производства  произошло в результате проведения  взаимозачетов  по погашению недоимки с предприятиями: АО “Хабаровскэнерго”, Управлением ДВЖД, АО “Горводоканал” г. Хабаровска.

          Удельный вес по акцизам увеличился  с 2% до 4% в результате увеличения  объемов подакцизных товаров и проведения взаимозачетов.

          Удельный вес по спецналогу снизился с 1% до 0.4% . Это объясняется тем, что спецналог был отменен в 1995 году и в краевой бюджет   допоступают  начисленные ранее   суммы этого налога, а также  были проведены взаимозачеты  по зачислению спецналога в краевой бюджет. .

          Удельный  вес по платежам за пользование природными ресурсами увеличивался  на протяжении трех лет. В 1995 году  удельный вес платежей составлял 1%, в 1997 году удельный вес в общей сумме поступлений составил 3 %.  Такое увеличение по данному виду налога объясняется увеличением удельного веса таких налогов как  отчислений на воспроизводство МСБ и земельного налога. Удельный вес отчислений на воспроизводство  МСБ по сравнению с 1995 годом возрос в  два раза. Это произошло в результате того, что с 1996 года данный          налог стал поступать в краевой бюджет (ранее он перечислялся в федеральный бюджет).      Удельный вес по земельному налогу также возрос с 0.4 % в 1995 году до 1% в 1997 году в результате увеличения ставок по налогу в  два раза.

          Среди неналоговых доходов доходы от приватизации  возросли с 1995 по 1997 год  с 0.2 % до 2% . Такое  резкое увеличение произошло в результате продажи  в июле 1997 года  акций предприятий федеральной собственности, находящейся на территории Хабаровского края (на сумму 3900 млн руб.).

***Подводя  итоги исполнения доходов краевого бюджета за 1995 - 1997 годы*** следует обратить внимание на совершенствование механизма решения следующих проблем:

1.  Необходимо отработать механизм работы с недоимщиками, путем наложения ареста на их имущество и реализацию этого имущества в счет неуплаченных налогов и сборов в краевой бюджет.

2. Компетентным органам (налоговая инспекция, налоговая полиция, федеральное казначейство)  необходимо осуществлять не разовый, в систематический контроль  за сдачей предприятиями  наличных денежных средств  на расчетный счет  в банк, за расчетами с бюджетом (хотя бы наиболее крупных предприятий и налогоплательщиков).

3. Необходима координация работы  коммерческих банков  в том плане, чтобы расчеты с бюджетом  по платежам в бюджет и внебюджетные фонды  проводились  своевременно и в полном объеме.

4. Большинство  бюджетных организаций, находящихся на  финансировании краевого бюджета  обслуживаются в КБ “ Далькомбанке” как и краевой бюджет. Это позволяет  ускорить  расчеты между  бюджетом  и организациями.  С целью ускорения  расчетов между хозяйствующими субъектами  необходимо  проводить работу  по дальнейшему развитию  официальной сети  КБ “Далькомбанка”  как банка, обслуживающего краевой бюджет.

          В условиях развивающегося кризиса  в банковской сфере это обеспечит ускорение прохождения платежей  и повысит платежеспособность банка и его филиалов (произойдет полный переход на документооборот в электронном виде).

5. Необходимо пересмотреть льготы по платежам в бюджет,  ужесточить  критерии предоставления отсрочек по платежам в бюджет.

**2.2 Анализ исполнения расходов краевого бюджета  за 1995 - 1997 годы**

Для анализа исполнения расходов краевого бюджета  составим справки по исполнению расходов краевого бюджета  на 1995 г., 1996 г., 1997 г. (смотри приложение 8, приложение 9, приложение 10).

          *Краевой бюджет по расходам 1995 года*  был утвержден в сумме 2196871 млн.руб. Дефицит бюджета - в сумме 232778 млн.руб.  Покрыть дефицит планировалось за счет  средств из федерального бюджета.

           В крае сохраняется напряженная обстановка в финансовой сфере. Она усугубляется тем, что ряд мероприятий  (индексация заработной платы) не обеспечивается соответствующими поступлениями из федерального бюджета. Это негативно повлияло на финансирование социально значимых сфер. В 1995 году дополнительные затраты, связанные с увеличением заработной платы работников бюджетной сферы и пособий на детей составили в целом  526000 млн руб. Кроме того, были выделены средства на поддержку северных территорий в сумме 28900  млн руб. Таким образом, доходов, аккумулированных в краевой бюджет оказалось недостаточно для  финансирования запланированных расходов.  Финансирование учреждений производилось в меру фактического поступления денежных средств в краевой бюджет. В первую очередь финансировались защищенные статьи бюджета (основная доля пришлась на заработную плату – 70%-90 %).

          Финансирование по отраслям краевого бюджета складывалось следующим образом.

          Финансирование  таких отраслей  как  государственное управление, правоохранительные органы, охрана окружающей среды производилось только на заработную плату в связи с недопоступлением средств в краевой бюджет.

          На финансирование ЖКХ в отчетном году было направленно 70236 млн руб. или 65,7%  от планируемых расходов. В целях обеспечения реализации мероприятий по подготовке этой отрасли к работе в зимних условиях были образованы краевые фонды финансирования указанных мероприятий. В частности, в  течение 1995 года из фонда  ЖКХ  территориям края было выделено 26000 млн руб. Эти средства  на конец года должны были возвратить администрации территорий края с уплатой 40 % ставок за пользование ими.

          На развитие сельского хозяйства в 1995 году было направленно 112604 млн руб., что составило лишь 59 % от годового плана.  На оказание помощи крестьянским (фермерским) хозяйствам направленно около 2000 млн руб.  Для  обеспечения сельскохозяйственных производителей ГСМ был предоставлен товарный кредит под гарантию краевого бюджета.

           Социально-культурная сфера профинансирована  в размере 349658 млн руб. или  51,6 % от планового показателя (676581 млн руб.). В 1995 году была проведена работа по упорядочению сети, штатов  социально-культурных учреждений. Было проведено сокращение и реорганизация учреждений  образования, здравоохранения. Это позволило сократить расходы  на содержание  учреждений социально-культурной сферы  на 11700 млн руб. От введения платных услуг бюджетными учреждениями образования, здравоохранения, культуры  получено  38900 млн руб.,  однако  доля полученных средств от введения платных услуг  по сравнению с финансированием  расходов социально-культурной сферы в 1995 году  оставалась еще низкой – 11,1 %.

          Деятельность органов социальной защиты населения в 1995 году  была направлена на реализацию решений федеральных и местных органов представительной и исполнительной власти по малоимущим и нетрудоспособным гражданам. В течение года было приобретено 179 автомобилей “Запорожец”, “Ока”, “Таврия” и 421 велокресло. Всего приобретено транспортных средств, облегчающих движение израсходовано 4600 млн руб.

          Большое внимание было уделено летнему оздоровительному отдыху детей из малообеспеченных семей. Удалось охватить 64,5 тысячи детей.

          Вместе с тем, в области социальной политики в администрации края имеются неразрешенные вопросы. Например, нет средств на покрытие затрат по финансированию отдельных льгот, предусмотренных законом “О ветеранах”. Это 50 % скидки  за пользование коммунальными услугами, радио, коллективной антенной  и др. Всего на сумму 217700  млн руб.

          В 1995 году  из федерального фонда финансовой поддержки  было выделено 28900 млн руб. в виде кредитов территориям края  и предприятиям, осуществляющим досрочный завоз продукции на Север из регионального фонда - 344836 млн руб.  Положение с возвратом средств в региональный фонд аналогично возврату в Федеральный фонд: Должно быть возвращено 13400 млн руб., а возвращено всего 3300 млн руб.

          *Краевой бюджет  на 1996 год* был составлен  с применение коэффициента  роста по заработной плате в размере  2,2; материальным затратам – 1,6.  Бюджет был исполнен  на   89.5 %.  Низкий процент исполнения плана объясняется  тем, что финансирование производилось за счет фактически поступивших доходов в краевой бюджет в 1996 году. Финансировались в первую очередь также как и в 1995 голу защищенные статьи.  Бюджетный дефицит планировался в сумме 1618252 млн руб. А фактически его сумма составила 1435762 млн руб. Покрыть  дефицит планировалось за счет заимствований из целевых фондов , за счет ссуды МФ РФ и  других заемных средств.

          Финансирование  по отраслям сложилось следующим образом.

          В 1996 году фактическое увеличение заработной платы не производилось. Плановые данные как уже отмечалось выше были составлены с учетом коэффициента роста по заработной плате. Из-за низких поступлений  средств (план по доходам выполнен лишь на 84,3 %)  финансировались защищенные статьи бюджета.  В результате, аппарат  управления был профинансирован в сумме 70600 млн. руб., что составило 79,3% к плану, из них 76 % - финансирование на заработную плату. Правоохранительные органы получили из краевого бюджета ассигнования в размере 149300 млн руб., в том числе векселями - 17000 млн руб. , на 20000 млн руб. проведено зачетов. Заработная плата профинансирована на 84,7 %..

          На финансирование ЖКХ из бюджета было выделено 103800 млн. руб., что составило 79,6% к плану. Большая часть средств выделена путем проведения взаимозачетов в счет погашения долгов по платежам в краевой бюджет в счет поставок в города и районы края.

          На финансирование транспорта выделено 60100 млн руб. Для обеспечения перевозок пассажиров  выделено 28300 млн руб. Перевозки пассажиров на местных воздушных линиях осуществляют убыточные предприятия Авиакомпания “Восток” и Николаевский ОАО. Также из краевого бюджета было  выделено 6800 млн руб. на компенсацию убытков от перевозки пассажиров на речных линиях пригородного сообщения.  По возможности были выделены средства для покупки транспортными предприятиями запасных частей.

          На развитие сельского хозяйства выделено 156700 млн руб., или 82,1% по уточненному плану. Из них направлено:

- 105300 млн руб. (100 % годового плана) на дотацию на продукцию животноводства;

- 6200 млн руб. (74 % ) на компенсацию расходов по содержанию социальной сферы села и отопления жилого фонда;

- 17000 млн руб.(74%) на повышение плодородия  земель, приобретение минеральных удобрений и голландской технологии по производству картофеля;

- 2800 млн руб. (75%) на оказание помощи фермерским хозяйствам;

- 1400 млн руб.(70%) на содержание учреждений ветеринарной сети;

- 4100 млн руб. (64%) на капвложения;

- 1000 млн руб.(50%) на содержание и ремонт внутрихозяйственной мелиоративной сети.

На образование регионального фонда зерна из бюджета направлено 21700 млн руб.

                   Социально-культурная сфера профинансирована  на  58,6 % . Низкое исполнение  против первоначальных показателей объясняется тем, что в расходах на финансирование социальных отраслей наибольший удельный вес занимает заработная плата, а предусмотренное увеличение ее в 2,2  раза не произошло. В течение 1996 года преимущественно финансировались расходы по защищенным статьям.  Но по возможности финансировались расходы на капвложения образовательных учреждений (5446 млн руб.), на приобретение школьных учебников (950 млн руб.), на целевую подготовку педработников (870 млн руб.).

На содержание лечебно-профилактических учреждений выделено 185590 млн руб. Взносы в краевой фонд медстрахования составили 51414 млн руб., или 66,7% уточненного плана. Неполное финансирование объясняется недостаточностью средств в бюджете.

 Расходы на социальную политику  составили 157600 млн руб. или 49% от плана. На содержание социальных учреждений направлено 49300 млн. руб. (83,1 %) , расходы по заработной плате составили 95,7% , на питание – 78,9 % , медикаменты – 98,1%. Из-за отсутствия средств в краевом бюджете прочие расходы профинансированы на 45%.

          По  прочим расходам план перевыполнен на 4 %. Это связано с тем, что возросли расходы по распоряжениям Главы администрации края за счет резервного фонда. Расходы направлялись на  финансирование командировок, рабочих поездок, единовременных выплат ветеранами т.п.

          *Обстановка с исполнением  расходной   части бюджета  в 1997 году* сложилась лучшим образом, чем в предыдущих 1995 и 1996 годах.  Исполнение составило  96,5 % , при плане 5567200 млн. руб. и фактических расходах в сумме 5375100  млн. руб.

          Финансирование по отраслям в 1997 году сложилось следующим образом.

          Аппарат управления профинансирован  в сумме 86000 млн руб., что составляет  98,8 %   от планового показателя (87000 млн. руб.). Средства на заработную плату выплачены полностью.  Остальные затраты финансировались с учетом бюджетного дефицита.

          По правоохранительным органам исполнение за 1997 год составляет 98 (при плане 216500 млн руб. и фактических расходах  212300 млн руб.). Защищенные статьи расходов по правоохранительным органам профинансированы  полностью. Выделенные средства на финансирование целевых программ производилось в пределах  утвержденных ассигнований  по отрасли. Так на выполнение краевой программы по укреплению правопорядка и усилению борьбы с отдельными видами преступлений на 1996-1997 годы выделено 2400 млн руб.  и 175200 тыс. долларов США.

           На финансирование промышленности  направлено 94,7 %   средств запланированных на 1997 год в сумме 523000 млн руб.   Недофинансировано АО  “Крайгаз” в виду  недопоступления доходов в краевой бюджет.

          На финансирование сельского хозяйства   направлено 137100 млн руб. или 89,1 % годового плана. Выплата дотаций на продукцию животноводства профинансирована в размере 112800 млн руб.   (75% от годового плана), на улучшение плодородия земель направлено 15840 млн руб. (40% ),. Капвложения агропромышленному комитету составили 8112 млн руб., на мелиорацию земель - 550 млн руб.  Из общих ассигнований на сельское хозяйство в соответствии с распоряжением Главы администрации края 1 сентября 1997 года выделено 5000 млн руб. на приобретение оборудования для цеха детского питания в г. Хабаровске.  В 1997 году на закупку зерна выделены средства в размере 1000 млн руб.

          По отрасли “Жилищно-коммунальное хозяйство” выделено 110200 млн руб. или 75,8 %  годового плана. Расходы из краевого фонда подготовки объектов ЖКХ к работе в зимних условиях составили  21800 млн руб.  Низкое освоение отрасли объясняется тем, что в первую очередь средства направлялись  на финансирование подготовки объектов  к работе в зимних условиях и наличием кредиторский задолженности по предприятиям  отрасли в сумме 1861 млн руб.

          В целях обеспечения пассажирских перевозок  в районы, где авиация является единственным видом транспорта, осуществляющим перевозку пассажиров на местных  воздушных линиях края , выделены ассигнования в размере 44349 млн руб. (91,6% к годовому плану). На компенсацию убытков от перевозки пассажиров, где автобусы являются единственным видом транспорта выделено 1913 млн руб.  (35 % годового плана). На реконструкцию моста через Амур выделено 772 млн руб . По возможности были произведены расходы на приобретение запасных частей . Сумма расходов составила 10450 млн руб.  Всего  на  финансирование отрасли выделено 91800 млн руб., что составляет  87 % годового плана.

          Социально-культурная сфера освоена лишь на 90 % . Это связано с не финансированием предполагаемого повышения  заработной платы в 1,33 раза, заложенного  в план.  Обязательства  бюджета по  финансированию  в полной сумме защищенных статей расходов бюджета выполнены:

по образованию профинансированы в пределах нормы : заработная плата и начисления  99,1%. , стипендии - 85 %, питание 90 %  , летний отдых детей - 80 %, В течение года на финансирование летнего отдыха привлекались не только средства бюджета, но и дополнительные ассигнования из  регионального фонда  социального страхования в сумме 1500 млн руб. Остальные статьи расходов финансировались в пределах имеющихся средств.

          По культуре и искусству исполнение составило 95,7 % от годового плана.  Это связано с тем, что в плане заложено повышение заработной платы в 1,33 раза, которое не производилось. Низкое исполнение плана по мат. затратам и капитальному ремонту, т.к. финансирование производилось исходя из фактически поступающих средств.

          План по отрасли здравоохранение  выполнен на 99,9 %. Все  обязательства по  финансированию защищенных статей были выполнены полностью.  Расходы на незащищенным статьям составили  119538 млн руб. (63,3%  годового плана 188796 млн руб. ) Среди этих расходов самый высокий процент исполнения плана – 155,8 %  отмечается по финансированию на приобретение оборудования  (17061 млн руб.) . Это объясняется  приобретением автомобилей “Скорая медицинская помощь”.

          Социальная политика  в 1997 году профинансирована в сумме 188200 млн руб. Это составляет 79.7 % годового плана. Причины не освоения средств    следующие:

- не произошло повышение запланированной заработной платы;

- не открыта новая  сеть социальных учреждений (планировалось открыть 388 мест в домах - интернатах для престарелых и  инвалидов;

- из-за отсутствия средств  в краевом бюджете не выполняется Указ Президента РФ от 08.06.96 г. N 852 “Об установлении льгот на проезд железнодорожным и авиационным транспортом жителям Дальневосточного региона” в сумме 250000 млн. руб.

          В условиях острого  дефицита  бюджетных средств  была изыскана возможность и направлено средств из краевого бюджета на финансирование капвложений  130765 млн руб.  Наибольшие суммы выделены на строительство объектов социальной значимости, коммунального хозяйства.

          Взаимоотношения краевого бюджета с бюджетами  городов и районов  складываются таким образом, что районам передано   взаимных расчетов в сумме 319600 млн. руб., бюджетных ссуд  - 552500 млн руб.

          Дефицит краевого бюджета  составил 2330300 млн руб. Средства на покрытие дефицита были заимствованы как и в предыдущие годы из  целевых фондов, а также   использовалась часть  ссуды из МФ РФ.

*Проанализируем  расходы краевого бюджета Хабаровского края  в динамике за 1995 -1997 годы.* Для этого составим таблицу (смотри приложение 11).

          Как видно из таблицы  удельный вес по расходам на государственное управление, правоохранительные органы  остались на прежнем уровне, т.к. увеличение заработной платы не происходило.

          Удельный вес расходов на промышленность снизился по сравнению с 1995 годом на 15% . Это связано с топливно-энергетическим кризисом, нехваткой средств в бюджете.

          Удельный вес расходов на сельское хозяйство тоже уменьшился по сравнению с 1995 и 1996  годами  на  3 %. Это  связано с тем, что в 1997 году  фонд зерна  кредитовали в счет кредитов, выданных сельскохозяйственным предприятиям и в счет фермерских ссуд.

          Удельный вес расходов на мероприятия по ликвидации чрезвычайных ситуаций   несколько снизился, т.к. частично данные  мероприятия  финансировались из Федерального бюджета.

          Удельный вес по отрасли образование уменьшился с 3%  в 1995 году до 2% в 1997 году. Уменьшение удельного веса в общей сумме расходов по данной отрасли произошло в результате  дефицита бюджетных средств и по причине возмещения части расходов на летнюю оздоровительную компанию и расходов на федеральный комплект учебников для школ.

          Уменьшение удельного веса по отрасли здравоохранение в 1996 году связано с недостаточностью средств в бюджете. В 1997 году  удельный вес  по отрасли здравоохранения увеличился  на 1% по сравнению с предыдушим годом объясняется  увеличением расходов в 1997 году на приобретение автомобилей “Скорая помощь”.

          Удельный вес расходов по отрасли физическая культура увеличился за счет увеличения расходов на команды мастеров, в связи с увеличением их плановых мероприятий.

          Удельный вес прочих расходов резко возрос по сравнению с 1995 годом (на 19 %). Это произошло  за счет увеличения сметы  расходов военкоматам на проведение призыва в армию.  Но основное увеличение  прочих расходов произошло в результате финансирования  за счет резервного фонда по распоряжениям Главы Администрации  на поездки и командировки , юбилейные мероприятия, единовременные помощи ветеранам и т.п.

          Удельный вес расходов фонда завоза продукции и товаров в Северные районы в 1996 году увеличился по сравнению с 1995 годом на 4 % в связи с увеличением  потребности в объемах продукции (продовольствия для населения и топлива для предприятий ЖКХ), увеличением  цен на продукцию по сравнению с 1995 годом. В 1997 году удельный вес по этим же расходам уменьшился  до 2% , что на 3 % ниже, чем в 1996 году. Это произошло в связи с дефицитом бюджета, а также с направлением средств на  погашение задолженности по заработной плате. В результате средств на восстановление расходов данного фонда не было.

          Удельный вес бюджетных ссуд, выданных районам края возрос в связи с низкой доходностью бюджетов городов и районов края. Удельный вес по взаиморасчетам с бюджетами Хабаровского края  возрос в 1996 году  в связи с расчетами по распоряжениям Главы Администрации края, увеличением расходов на летнюю оздоровительную компанию.

***Подводя итоги исполнения краевого бюджета за 1995 - 1997 годы***, можно сказать, что в условиях преодоления  спада  промышленного производства  необходимо проводить  политику стимулирования  высокоактивных инвестиций при одновременном решении социальных задач, которые обеспечат  гарантии социальных и экономических прав граждан.

          Объем финансирования расходов  краевого бюджета за 1995 - 1997 годы был жестко ограничен рамками  привлеченных доходов. В дальнейшем объем финансирования  также будет  зависеть  от того, насколько эффективно будет реализовываться политика по повышению собираемости налогов.

          Низкий процент исполнения плана свидетельствует  о значительной потребности  в объемах финансирования над реальными возможностями бюджета.

          Для  сбалансированности бюджета и достижения реальности его показателей необходимо:

          1. Пересмотреть получателей трансфертов, дотаций, субсидий. Это  особенно касается сельского хозяйства. Необходимо совершенствование и его структуры, так как Агропромышленный комитет продолжает практику выделения бюджетных средств бесперспективным, убыточным хозяйствам. Произвести производственную переориентацию сельскохозяйственных предприятий. Оказывать поддержку Агропромышленного комплекса  за счет  средств фонда поддержки сельского хозяйства, направленную на сохранение плодородия  почв, преодоление спада сельскохозяйственного производства, развитие рыночной структуры.

          2. Полностью отказаться или сократить  поддержку  отраслей, осуществляющих производство  неэффективной, неконкурентноспособной продукции, стимулируя отечественных производителей, выпускающих  быстроокупаемую продукцию соответствующую мировым  стандартам.

          Разработка и последовательная реализация мер, направленных на увеличение доходов бюджета и сокращение его расходов, регулирование бюджетного дефицита, целенаправленное управление его размерам в совокупности с другими экономическими антикризисными мерами, позволят стабилизировать финансовое положение нашей страны.

**2.3    Планирование и прогнозирование доходов бюджета края и краевого бюджета на 1999 год**

Исполнение бюджета 1998 года Хабаровского края проходило в сложной социально-экономической обстановке. Мировой кризис на финансовых рынках глубоко отразился на финансовом состоянии налогоплательщиков, вызвал новую волну инфляции. Наиболее значимые результаты, достигнутые в ходе реализации бюджетной политики Правительства Российской Федерации совместными усилиями с администрацией края, оказались сведены к нулю. Неплатежи и рост цен усугубили бюджетный кризис.

Тем не менее некоторые положительные итоги были не только достигнуты, но и сохранены. В 1998 году удалось удержать дефицит бюджета края на уровне 18 процентов. Существенно сократился объём проводимых взаимозачётов по налогам в краевой бюджет. С 1 января 1999 года полностью прекращается выпуск векселей и других денежных обязательств администрации края. Главой администрации края утверждены “Основные направления работы по оздоровлению государственных финансов и экономии государственных расходов” и краевая “Программа оздоровления государственных финансов и экономии государственных расходов”. С целью повышения эффективности использования бюджетных средств финансовым департаментом администрации края проведена работа по инвентаризации бюджетной сети, определён перечень получателей средств краевого бюджета в 1999 году. С 1 сентября 1998 года осуществлён переход к финансированию получателей средств краевого бюджета через лицевые счета, открываемые в финансовом департаменте; прекращено финансирование из краевого бюджета капитальных вложений, кроме погашения кредиторской задолженности, образовавшейся по состоянию на 1 июля 1998 года. Глава администрации края установил задания по сокращению аппарата управления структурных подразделений администрации края и администраций муниципальных образований городов и районов края на 20% и расходов на содержание аппарата управления на 10%, а также рекомендовал Законодательной Думе Хабаровского края принять решение о сокращении аппарата Думы на 20%, предусмотрев уменьшение числа заместителей, и расходов на содержание Думы на 10%. Органам местного самоуправления городов и районов края поручено принять решения об отмене в 1998 году льгот по уплате местных налогов и сборов. С 1 января 1999 года бюджетные кредиты юридическим лицам будут предоставляться в размере не более 3 процентов расходов краевого бюджета, гарантии администрации края в размере не более 5 процентов расходов краевого бюджета.

Вместе с тем важнейшие задачи по укреплению производственного потенциала в крае, расширению собственной налоговой базы, повышению уровня собираемости налогов и ликвидации недоимки в бюджеты всех уровней продолжают оставаться нерешёнными, что негативно отражается как на исполнении бюджета края, так и на его взаимоотношениях с федеральным бюджетом. Непринятие Налогового кодекса в современных условиях препятствует правильной оценке объёмов бюджетных доходов, ожидаемых к поступлению в бюджет края в 1999 году. Нестабильность на финансовом рынке грозит поставить под сомнение реальность плана по реализации расходных полномочий.

Основными причинами напряженной ситуации с поступлением налогов в бюджет края продолжают оставаться: сложное финансовое положение предприятий, рост неплатежей, использование при расчетах бартерных и других безденежных расчетов, остающиеся широкими возможности увода доходов от налогообложения. Займы, кредитные ресурсы по-прежнему остаются недоступными для реального сектора. Из-за отсутствия прямого кредитования банками сложилась практика кредитования под гарантию бюджета. Долговые обязательства бюджета отягощают его исполнение. Кризис на фондовом рынке негативно сказался на ликвидности ценных бумаг администрации края.

Кредиторская задолженность предприятий края на 1 августа 1998 г. составила 23 млрд. рублей (просроченная - 15,8 млрд. рублей), дебиторская - 17,1 млрд. рублей (просроченная - 10,5 млрд. рублей).

В 1 полугодии 1998 г. из 19 районов края не справились с заданием по мобилизации доходов 15 районов, в том числе гг. Хабаровск, Комсомольск-на-Амуре, районы Амурский, Бикинский, Ванинский, Верхнебуреинский, Вяземский, Комсомольский, имени Лазо, Охотский, имени Полины Осипенко, Советско-Гаванский, Тугуро-Чумиканский, Ульчский, Хабаровский. Недоимка  по  платежам  в  бюджет края на  1  сентября  1998  года  составила  1498  млн. рублей (в новом денежном исчислении) и  увеличилась  по  сравнению  с  началом  года  на  50,4 процента.

Доходы  краевого  бюджета  и  консолидированного  бюджета  на  1999  год  определены  исходя  из  фактических  поступлений  за  прошлый  год  и  в  первом  полугодии  1998  года.  Структура доходов Хабаровского краевого бюджета представлена в приложении 12.

В расчетах  трансферта  Министерством финансов РФ  показатели  по  доходам  определены  в  условиях  действующего налогового законодательства.

Сама  методика  определения  трансферта  по-прежнему находится  в  отрыве  от  расчетов.  Трансферт  определяется  не  на  покрытие  дефицита,  а  от  фонда,  утверждаемого Государственной  Думой,  который  не  обеспечивает  покрытие  дефицита.  По  расчетам  Министерства финансов  РФ на  покрытие  дефицита  краю  требуется  2478,1  млн  руб.,  из  фонда  же  выделено  680,8  млн   рублей.

Проводимая  федеральными органами политика  по  формированию   бюджетов  регионов  и  местных  бюджетов  не  обеспечивает  бездефицитное  составление  регионального  и  местных  бюджетов,  в  результате  ежегодно  увеличивается краевой  долг  в  виде  кредиторской  задолженности  и  в виде  ссуд,  полученных  из  федерального  бюджета.  На 1 января  1998  года  краевой  долг  составил  1717,9  млн  рублей.  На  конец  года  он  составит   около   3,0 млрд рублей.

В этих условиях очень трудно, но очень  важно  обеспечить составление  реального бюджета.

Учитывая  все  обстоятельства,  бюджет края вносится  на  рассмотрение  по  доходам  в  сумме  4540,1  млн.  рублей  и  по  расходам   5842,7  млн.  рублей.  Краевой  бюджет  соответственно - 3025,2  и 3669 млн. рублей. Дефицит составил соответственно по бюджету края 22,3% к расходам, по краевому бюджету - 17,5%. На покрытие дефицита бюджета  планируется  направить  заемные  средства, включая средства от эмиссии ценных бумаг администрации края на общую сумму 200 млн рублей. В качестве источника финансирования  дефицита бюджета края также предусмотрены: ссуда из федерального бюджета в объёме 1042,9 млн рублей, 10 процентов внебюджетных фондов (40,6 млн рублей), 10 процентов отчислений на воспроизводство МСБ (4 млн. рублей), неиспользованные остатки средств (15 млн. рублей).

Взаимоотношения  с  бюджетами  муниципальных  формирований  будут построены следующим образом. Трансферт определен прямым счётом как  сумма разниц между доходами и расходами по бюджету каждого муниципального образования,превышающих 18 процентов бюджетного дефицита. Покрытие дефицита в пределах 18 процентов администрации городов и районов края, как и в 1998 году, обеспечивают за счёт собственных источников финансирования.   При расчёте трансферта использовались доходы бюджетов муниципальных образований, спланированные по минимальным нормативам. Расчёт плановых расходов произведён по методике Министерства финансов РФ и согласован с финансовыми органами городов и районов.

Не  планируются  расходы  по  завозу  товаров  на  Север,  по  завозу  зерна  и  другие  фонды.  Все  эти  расходы  должны  производиться  за  счет  возвратных  средств.

В основу расчетов доходов консолидированного бюджета Хабаровского края  на 1999 год положены основные показатели прогноза развития  территорий края, Федеральный Закон от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ “О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации”, а также предложения Правительства РФ  по изменению налогового законодательства, направленные на совершенствование налоговой системы.

В 1998 году проведена работа по внесению в бюджетную систему Хабаровского края основных изменений налогового законодательства. Так, введены новые налоги: налог с продаж, налог на игорный бизнес, плата за пользование водными объектами, плата за пользование объектами животного мира, совокупный налог на вмененный доход.

Налог на вмененный доход поступает от предпринимателей вместо налоговых платежей и отчислений в государственные  внебюджетные фонды. Сумма налога в 1999 году не прогнозируется в составе бюджета, а предусмотрена пока в составе всех налогов исходя из налоговой базы 1998 года.

Доходы бюджета края в 1999 году оцениваются в сумме   4540,1 млн рублей. В целом рост доходов по сравнению с прогнозной оценкой поступления доходов в 1998 году  составит только 3,7 процента, так как из доходов бюджета края выпадает ряд местных налогов, уменьшается доля отчислений от налога на прибыль, подоходный налог зачисляется в бюджет края в размере 95 %, передается в федеральный бюджет 40 %  от платежей за пользование лесным фондом, водными объектами, объектами животного мира, отменяется налог на покупку валюты, уменьшается сумма трансферта из федерального бюджета. Возмещение выпадающей суммы доходов предлагается за счет доведения размеров ставок налогообложения до максимально установленных федеральным законодательством и снижения задолженности в бюджет края по налоговым платежам.

Наибольший удельный вес в структуре доходов бюджета края занимают налоговые поступления - 82  процента.

Основными источникамидоходной части бюджета по-прежнему остаются подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, налог на имущество. Поступление этих налогов в 1999 г. оценивается в сумме 2858,7 млн. рублей или 63 %  от общей суммы доходов.  Для сравнения: в 1998 году удельный вес этих налогов в общей сумме доходов края составит 58,7 %, в 1997 г. составил 51 %.  Удельный вес поступления налога на имущество предлагается увеличить с 11,5 % в 1998 г. до  14 %  в 1999 г. за счет увеличений ставки налогообложения.

Порядок распределения налоговых доходов бюджетной системы между краевым и местным бюджетами установлен по минимальным нормативам зачисления в местные бюджеты федеральных налогов, закрепленных за муниципальными образованиями на постоянной основе в соответствии в Законом РФ “О финансовых основах местного самоуправления в РФ”. Изменена доля отчислений  в местные бюджеты по платежам за пользование лесным фондом с 50% на 60 % (40 % будет поступать не во внебюджетный фонд, а в федеральный бюджет). По вновь введенным налогам предусмотрено, что налог на игорный бизнес, налог на объекты животного мира будут полностью  зачисляться в краевой бюджет, налог на вмененный доход - в бюджеты муниципальных образований городов и районов края, налог с продаж будет распределяться между краевым и местными бюджетами по нормативам 40 и 60 процентов, плата за пользование водными объектами - по нормативам  20 и 40 процентов.

**Налог на прибыль в  1999  году в бюджет кра**я прогнозируется поступление налога на прибыль в сумме 749 млн  руб.

Исходным показателем при расчете налога на прибыль было ожидаемое поступление налога в бюджет края в 1998 году в сумме 715 млн рублей.

На 1999 год прогнозируется получение на территории края валовой прибыли  в сумме 3295 млн рублей. Рост валовой прибыли к уровню 1998 года прогнозируется в размере  12,3 %.

Предусмотрено снижение общей ставки налога на прибыль с 35 % , действующей в настоящее время до 30 %, в том числе снижение предельной ставки налога в части, зачисляемой в бюджет края с 22 до 19 процентов.

Для возмещения выпадающих доходов по налогу на прибыль за счет изменения налоговой ставки в расчетах предусмотрено задание по снижению задолженности в бюджет края.

**Налог на прибыль в краевой бюджет на 1999 год** прогнозируется в сумме 584 млн рублей, в том числе 91,8 млн рублей поступит от предприятий, контролируемых  краевой налоговой инспекцией, 492,3 млн рублей поступит в результате отчислений по городам и районам края, в соответствии с минимальными нормативами.  Минимальный норматив отчислений в местные бюджеты изменится с 14,3 % от общей суммы налога на 16,7 %, так как расчет производится от новой ставки налога - 30 процентов (5:30\*100).

Прогноз налога на прибыль в бюджет края:

                                                                                            Таблица  2.3.1

               Расчет налога на прибыль на 1999 год

|  |  |
| --- | --- |
| Показатели | Прогноз(тыс.рублей) |
| 1. Ожидаемое поступление налога на прибыль в 1998 году | 714962 |
| 2. Рост налога к уровню 1998 года  (в %% - 112,3) | 802902 |
| 3. Задание по снижению задолженности  по налогу на прибыль в бюджет края | 64403 |
| 4. Сумма налога в бюджет края в условиях     действующего законодательства     (ставка отчислений в бюджет края - 22 %) | 867305 |
| 5. Сумма налога в бюджет края в условиях     изменения ставки зачисления налога - 19 % | 749036 |

**Налог на добавленную стоимость** остается одним из основных доходных источников края.

На 1999 год сумма налога рассчитана в условиях действующего законодательства,  исходя из ожидаемого поступления налога в 1998 году.  Норматив зачисления в бюджет края от общей суммы налога составляет 25 %. С 1.08.98 г. отменена пониженная ставка налога на ряд продовольственных товаров и товаров для детей.  Введение единой ставки налога в размере 20 % предполагает увеличение суммы налога против ожидаемого в 1998 году на 1,5 %.

Общая сумма налога на добавленную стоимость оценивается в 1999 году в сумме 557,7 млн рублей.

                                                                                                       Таблица 2.3.2

                 Расчет поступления НДС на 1999 год

|  |  |
| --- | --- |
| Показатели | Прогноз (тыс.рублей) |
| 1. Ожидаемая сумма НДС в 1998 году | 507143 |
| 2. Сумма увеличения налога за счет     увеличения ставки налога до 20 % | 7607 |
| 3. Рост НДС  к  уровню 1998 года (в %% - 108,5) | 42950 |
| 4. Прогноз НДС | 557700 |

**В 1999 году поступление НДС в краевой бюджет** составит 369,7 млн рублей. От предприятий краевого подчинения ожидается поступление 86,1 млн рублей, в результате регулировки налога по минимальным  нормативам (10 процентов) от  городов и районов края в краевой бюджет будет зачислено 283,6 млн рублей.

**Поступление налога на имущество  в бюджет края  в 1999 году** прогнозируется в сумме 624,9 млн руб., исходя из максимальной ставки налога на имущество предприятий в размере 2,5 %. Максимальная ставка  принята по методике Министерства финансов РФ при расчете исходной базы доходов бюджета края на 1999 год. Доведение ставки налогообложения с 1,5 % до максимальной увеличит сумму налога  на имущество  на 217,8 млн рублей.

При расчете учтено, что в 1 квартале 1999 года налог на имущество будет поступать по ставке 1,5 % , как переходящий  к уплате за IV квартал 1998 года.

Исходной базой для расчета налога определено ожидаемое поступление в 1998 году  в сумме 502,4 млн рублей. В расчетах откорректирована база на сумму зачтеного в 1998 году налога в счет приобретения имущества предприятий-должников в краевую собственность на сумму 95,3 млн рублей и предусмотрено задание по погашению задолженности на сумму 27,5 млн рублей.

Налог на имущество  зачисляется в бюджеты муниципальных образований по минимальному  нормативу - 50 %. Краевой бюджет формируется за счет 50 % отчислений налога на имущество плательщиков городов и районов края и налога предприятий, контролируемых краевой налоговой инспекцией*. В краевой бюджет* прогнозируется поступление 299,5 млн рублей.

**Прогноз подоходного налога** с физических лиц на 1999 год определен в сумме 927,1 млн рублей исходя из ожидаемого поступления в 1998 году по ставкам, установленным действующим законодательством.

*В бюджет края* прогнозируется поступление 95 % от суммы налога, уплачиваемого предприятиями и организациями. Подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица полностью зачисляется в бюджеты муниципальных образований городов и районов.  Однако эта часть подоходного налога будет взиматься по многим видам предпринимательской деятельности в составе совокупного налога на вмененный доход.

Рост суммы подоходного налога с физических лиц  в 1999 году по сравнению с ожидаемой   в 1998 году прогнозируется в размере 115 %.

*В краевой бюджет* ожидается поступление подоходного налога в сумме 461,2 млн  рублей, зачисляемых в результате регулировки по минимальному нормативу 50 % от городов и районов края.

**В Хабаровском крае акцизы** начисляются на производство спирта этилового, водки и ликеро-водочных изделий, шампанского,  коньяка,  пива и бензина автомобильного.

Акцизы на спирт, водку и ликероводочные изделия распределяются поровну между федеральным бюджетом и бюджетом края. Акцизы на бензин автомобильный полностью зачисляются в федеральный бюджет. Акцизы на шампанское, коньяк и пиво полностью остаются в бюджете края. От суммы акциза, подлежащего зачислению в бюджет края, 10 процентов остается в распоряжении бюджетов муниципальных образований на территории которых производятся указанные  товары.

Прогноз поступления акцизов в бюджет края оценивается в 155 млн рублей. Базой для расчета налога определено ожидаемое поступление налога в 1998 году в сумме 115 млн рублей. Рост к уровню 1998 года прогнозируется в размере 135 % за счет увеличения ставок по акцизам в среднем на 11 % и  увеличения выпуска водки и ликероводочной продукции. Проведение мероприятий по устранению реализации нелегально произведенной водочной продукции позволит увеличить выпуск собственной продукции на 25 %.

В краевом бюджете сумма акцизов составит 142,1 млн рублей. В бюджеты городов и районов края акцизы зачисляются по минимальным нормативам - акцизам на спирт, водку и ликеро-водочные изделия - 5 %, по остальным - 10 процентов.

**При прогнозировании ресурсных платежей** учитывались объемы  их добычи и использования,  прогнозные цены и средние ставки  налога .

Общая сумма прогнозного поступления ресурсных платежей в бюджет края в 1999 году определена  в 393,3  млн рублей , в том числе плата за недра  - 47 млн рублей, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы -   40 млн рублей, платежи за пользование лесным фондом - 22,6 млн. рублей, плата за пользование водными объектами - 7,2 млн. рублей,  плата за пользование объектами животного мира - 3,6 млн рублей, земельный налог и арендная плата за землю - 272,9 млн рублей.

Удельный вес платежей  за использование природными ресурсами края в общих доходах бюджета  края составит  8,7 %.

Все ресурсные платежи, за исключением платы за недра, имеют целевую направленность в расходной части бюджета, в том числе отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и земельный налог  в размере 100 % от суммы доходов, платежи за пользование объектами животного мира в размере 75 %, платежи за пользование лесным фондом и водными объктами в размере     50 процентов.

**Плата за недра** формируется за счет поступления в бюджет края платежей за право добычи золота  -  22 млн рублей, платины - 16,3 млн рублей, цветных металлов - 1,6 млн рублей, угля - 2,7 млн руб, общераспространенных полезных ископаемых - 4,4 млн. рублей.

Ставки платы за недра устанавливаются в лицензии на каждое конкретное месторождение. В расчетах принята средняя ставка по каждому добывающему предприятию исходя из ожидаемого объема добычи в 1999 году .

В соответствии с законодательством Российской Федерации от общей суммы взимаемой на территории края платы за недра в федеральный и краевой бюджеты зачисляется по 25 % от платы за добычу угля, драгоценных и цветных металлов, что составит 14,2 млн рублей. В местные бюджеты зачисляется 50 % от платы за добычу основных полезных ископаемых и 100 %  платежей за общераспространенные полезные ископаемые, или 32,8 млн. рублей. В краевой бюджет ожидается поступление в сумме 14,2 млн рублей.

**Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы** определены также исходя из ожидаемого объема добычи полезных ископаемых, ставок, утвержденных законодательством РФ, с учетом того, что на территории края будет оставлено не менее     75 % отчислений для целевого финансирования работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы в соответствии с территориальной программой геологического изучения недр. Прогноз поступления отчислений определен в сумме 40 млн рублей.   Вся сумма зачисляется в краевой бюджет.

**Плата за пользование водными объектами** введена в 1998 году вместо платы за воду. Этот платеж стал федеральным и 40 % от суммы налога подлежит зачислению в федеральный бюджет.

Общая сумма платежа на 1999 год исходя из объемов забора поверхностных вод и сброса сточных вод определена в сумме 12 млн рублей, в бюджет края причитается 7,2 млн рублей.

Для осуществления краевых мероприятий по охране водных объектов 20 % от общей суммы налога будет зачисляться в краевой бюджет, что составит 2,4 млн рублей. В бюджеты муниципальных образований городов и районов края поступления составят 4,8 млн рублей.

**Плата за пользование лесным фондом** определена в сумме 22,6 млн рублей исходя из прогнозов по заготовке древесины в 1999 году в объеме 3170 тыс.куб. метром и минимальных ставок таксовой стоимости древесины. Из-за пожаров не ожидается заготовка деловой древесины высокого качества и возможен отказ пользователей лесного фонда от аренды выгоревших лесных участков.

В соответствии с Лесным кодексом РФ 40 % лесного дохода будет направлена в федеральный бюджет, 60 % будет зачисляться в местные бюджеты. За счет средств лесного дохода не будет формироваться фонд охраны и воспроизводства лесных ресурсов, но не менее 50 % доходов бюджета за счет платы за пользование лесным фондом должно быть направлено на эти цели.

Сумма **земельного налога и арендной платы за землю** определена на 1999 год в размере  373,4 млн рублей исходя из  ставок земельного налога, утвержденных Указом Президента Российской Федерации N854 от 18 июля 1998 года, объемов налогооблагаемых площадей земли, ожидаемого поступления  земельного налога и арендной платы за землю в 1998 году. От сумм земельного налога и арендной

платы за земли городов и поселков в федеральный бюджет  для финансирования Государственной программы повышения плодородия почв и ведения земельного кадастра должны зачисляться 30 %, что составляет 100,5 млн рублей.

          В бюджет края на 1999 год прогнозируется поступление 272,9 млн рублей, в том числе в краевой бюджет зачисляется 20 % средств земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков в сумме 67 млн рублей на централизованно выполняемые мероприятия по инвентаризации земель и инженерному обустройству территорий.

        В бюджеты городов и районов края должно поступить земельного налога и арендной платы за землю в сумме 205,9 млн рублей.

                                                                                                Таблица 2.3.3.

        Прогноз земельного налога и арендной платы за землю на 1999 год

                                                                                                                    (млн рублей)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Ожидаемоепоступлениев 1998 году | Прогноз на1999 год |
| Поступление всего | 93,4 | 373,4 |
| В том числе перечисляется |  |  |
| В федеральный бюджет | 25,1 | 100,5 |
| В краевой бюджет | 16,8 | 67 |
| В бюджеты городов и районов края | 51,5 | 205,9 |

**по  неналоговым доходам, *по бюджету края:***

В 1999 году планируется поступления в бюджет от **налога с продаж** в сумме 292000 тыс. рублей. Расчет произведен исходя из прогноза  по объему розничного товарооборота на 1999 год  с учетом динамики поступления аналогичных налогов в прошлые годы (налога с розничного товарооборота, налога с розничных продаж).  Сумма налога с продаж, учтенная  Министерством Финансов РФ при расчете трансферта Хабаровскому краю, рассчитана исходя из ставки налога 5 процентов. Учитывая это, прогноз на 1999 год по налогу с продаж рассчитан исходя из ставки   5 процентов. Шестьдесят процентов налога с продаж  остаются в бюджетах городов и районов края, 40 % налога направлено в краевой бюджет для выполнения мероприятий краевой социальной программы.

**Прочие налоги, платежи и сборы**  в 1999 году составят 21540 тыс. рублей против ожидаемого исполнения  1998 года 344824 тыс. рублей. В том числе:

Доходы от **лицензионных   сборов**  в 1999 году составят  3000 тыс. рублей, что в 12 раз  ниже ожидаемого поступления за 1998 год (36219 тыс. рублей). Причина заключается в отмене  сбора за право торговли, который  в доходах бюджета отражался по данной  статье, а также в связи с принятием Федерального Закона о лицензировании отдельных видов деятельности. Данный Федеральный Закон регламентирует ставки лицензионных сборов, размер которых не должен превышать 10 минимальных заработных плат. В настоящее время   ставки по многим видам деятельности, подлежащим лицензированию  значительно превышают установленный Законом размер.

**Прочие налоговые платежи** в 1999 году составят 18540 тыс. рублей, против 308605 тыс. рублей, ожидаемых  в 1998 году. В данную статью доходов вошли следующие платежи:

**налог на игорный бизнес -**  введен в крае с 1 января 1999 года, прогнозная оценка по данному налогу составляет 1000 тыс. рублей. Расчет произведен исходя из ставки налога и количества игорного оборудования .

**госпошлина**, на 1999 год запланировано поступление госпошлины в размере  14635 тыс. рублей.

  **налог на рекламу** запланирован в 1999 году в сумме 2905 тыс. рублей. Отменены ранее входящие в данную статью доходов налог на жилищно-коммунальное хозяйство, сбор на нужды образовательных учреждений, целевые сборы на милицию, налог на перепродажу автомобилей и компьютерной техники и другие.

**Прочие неналоговые доходы** составят в 1999 году 133767 тыс. рублей, что составляет 102,4 % ожидаемого исполнения 1998 года (130652 тыс. рублей), в том числе:

**доходы  от арендной платы** в 1999 году планируется получить в сумме 77600 тыс. рублей, что составляет 114,9 % от ожидаемого исполнения  за 1998 год (67485 тыс. рублей);

**дивиденды по акциям принадлежащим государству** запланированы в сумме  3486 тыс. рублей на уровне ожидаемого исполнения 1998 года;

**штрафы и административные платежи** в 1999 году поступят в сумме 30526 тыс. рублей;

**прочие неналоговые доходы**  на 1999 год запланированы в сумме 22155 тыс. рублей, что ниже уровня ожидаемого исполнения 1998 года на 7000 тыс. рублей. Причиной послужила отмена в 1998 году платежей в бюджет от торговой наценки на водку.

***По краевому бюджету:***

**Налог с продаж** запланирован на 1999 год  в сумме 116800 тыс. рублей, что составляет 40 % от планируемой суммы налога в целом по краю.

**Прочие налоги, платежи и сборы в 1999 году поступят в сумме 1300 тыс. рублей.**

Из них **налог на игорный бизнес** составит 1000 тыс. рублей. Налог на игорный бизнес введен в крае с 1 января 1999 года. Расчет произведен исходя из ставок налога, утвержденных Законом Хабаровского края и количества зарегистрированного игорного оборудования.

**Лицензионные сборы** в 1999 году составят 300 тыс. рублей против ожидаемого исполнения 1998 года  4801 тыс. рублей. В сентябре 1998 года принят Федеральный Закон о лицензировании отдельных видов деятельности. Данный Федеральный Закон  регламентирует  ставки лицензионных  сборов, размер которых  не должен превышать  10 минимальных  заработных плат. В настоящее время  ставки по многим видам деятельности, подлежащим лицензированию  значительно превышают  установленный Законом размер.

**Прочие неналоговые доходы планируется получить в 1999 году на общую сумму 34515 тыс. рублей, что составляет 87,2% ожидаемого поступления 1998 года (41965 тыс. рублей).** В том числе :

**Доходы от госсобственности**   составят 11555 тыс. рублей, из них арендная плата 10355, дивиденды по акциям, принадлежащим государству 1200 тыс. рублей.

**Административные платежи и штрафные санкции** составят 19312 тыс. рублей на уровне ожидаемого исполнения 1998 года.

В 1999 году не планируется **торговая наценка на водку**. Данный платеж отменен в 1998 году.

**Прочие неналоговые доходы** в 1999 году составят 3648 тыс. рублей на уровне ожидаемого исполнения 1998 года.

**2.4    Планирование и прогнозирование расходов бюджета края и краевого бюджета на 1999 год**

Бюджет края вносится  на  рассмотрение  по по  расходам   5842,7  млн.  рублей.  Краевой  бюджет  соответственно - 3669 млн. рублей.

Дефицит составил соответственно по бюджету края 22,3% к расходам, по краевому бюджету - 17,5%. На покрытие дефицита бюджета  планируется  направить  заемные  средства, включая средства от эмиссии ценных бумаг администрации края на общую сумму 200 млн рублей.

В качестве источника финансирования  дефицита бюджета края также предусмотрены: ссуда из федерального бюджета в объёме 1042,9 млн рублей, 10 процентов внебюджетных фондов (40,6 млн рублей), 10 процентов отчислений на воспроизводство МСБ (4 млн. рублей), неиспользованные остатки средств (15 млн. рублей).

Расходы  краевого  бюджета  и  консолидированного  бюджета  на  1999  год  определены  исходя  из  фактических  поступлений  за  прошлый  год  и  в  первом  полугодии  1998  года.

Структура расходов Хабаровского краевого бюджета представлена в приложениях 13,14,15,16.

За базу расчетов показателей проекта расходов бюджета края и краевого бюджета на 1999 г. принималась ожидаемая  оценка  исполнения бюджета 1998 года.

При формировании расходной части проекта бюджета учитывалось  структурное изменение расходов бюджета, приоритетное финансирование социально-культурных отраслей экономики.

Нерешены окончательно вопросы и имеются разногласия с Министерством финансов по расчету на 1998 год трансфертов Хабаровского края из федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Функциональная  структура расходов бюджета края на 1999 год выполнена в сопоставлении с бюджетом 1998 года  и характеризуется следующими показателями:

                                                                                                        Таблица  2.4.1

Функциональная  структура расходов бюджета края на 1999 год

*тыс. руб.*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | *План на* | *Прогноз*  | *Темп* |
| *Наименование показателей* | *1998 год* | *на 1999 г.* | *роста к* |
|  |  |  | *плану 1998г* |
| *РАСХОДЫ* |  |  |  |
| *ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ – ВСЕГО* | *271574* | *438468* | *1,61* |
| *ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ - ВСЕГО* | *191700* | *190072* | *0,99* |
| *ПРОМЫШЛЕННОСТЬ, ЭНЕРГЕТИКА,СТРОИТЕЛЬСТВО- ВСЕГО* | *134287* | *94662* | *0,70* |
| *СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО - ВСЕГО* | *206630* | *295423* | *1,43* |
| *ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ - ВСЕГО* | *1400* | *1400* | *1,00* |
| *ТРАНСПОРТ, ДОРОЖНОЕ ХОЗЯЙСТВО,СВЯЗЬ - ВСЕГО* | *266890* | *202363* | *0,76* |
| *РАЗВИТИЕ РЫНОЧНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ – ВСЕГО* | *3000* | *0* | *0,00* |
| *ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО – ВСЕГО* | *958323* | *1628594* | *1,70* |
| *ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ - ВСЕГО* | *16200* | *12562* | *0,78* |
| *ОБРАЗОВАНИЕ - ВСЕГО* | *1411600* | *1376133* | *0,97* |
| *КУЛЬТУРА И ИСКУССТВО - ВСЕГО* | *123400* | *124208* | *1,01* |
| *СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ - ВСЕГО* | *10310* | *5132* | *0,50* |
| *ЗДРАВООХРАНЕНИЕ - ВСЕГО* | *816800* | *826002* | *1,01* |
| *ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ - ВСЕГО* | *32700* | *35335* | *1,08* |
| *СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА - ВСЕГО* | *741400* | *565544* | *0,76* |
| *ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ БЮДЖЕТАМ ДРУГИХ УРОВНЕЙ* | *580400* | *680796* | *1,17* |
| *МОБИЛИЗАЦИОННАЯ ПОДГОТОВКА ЭКОНОМИКИ - ВСЕГО* | *9600* | *7420* | *0,77* |
| *ПРОЧИЕ РАСХОДЫ* | *655400* | *405419* | *0,62* |
| *ЦЕЛЕВЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ* | *31500* | *36000* | *1,14* |

**На сельское хозяйство** предусмотрено направить в 1999 году из бюджета края 151,0 млн рублей (без учета капвложений), против фактически выделенных в 1997 году ассигнования уменьшаются на 6 процентов, по сравнению с планом на 1998 год на 26,9 процента.

Из краевого бюджета на сельское хозяйство предусмотрено направить в 1999 году 117,3 млн рублей (без учета капвложений), против фактически выделенных в 1997 году ассигнования уменьшаются на 14 процентов, по сравнению с планом на 1998 год на 32,5 процента.

В связи со снижением объёмов производства и реализации продукции животноводства уменьшены расходы на выплату дотаций. На эти цели  предусмотрено выделить 83 млн рублей. Дотация из бюджета покрывает хозяйствам примерно 30 процентов затрат, но производство продукции животноводства остается убыточным. Ставки дотации дифференцированы по районам, 53% дотации направляется на поддержку производства молока, 20 % - на производство яиц.

Фермерским хозяйствам, кроме дотаций на продукцию животноводства, предусмотрено выделение льготных кредитов.

Расходы на поддержку фермерских хозяйств  предусмотрено сохранить на уровне 1998 года.

На поддержку племенного дела в животноводстве из краевого бюджета выплачивается дотация 7 хозяйствам, имеющим племенные фермы, компенсируются затраты по приобретению семени племенных животных, покрываются расходы на приобретение азота на хранение этого семени  в госплемпредприятии. Всего на поддержку племенного дела направляется 4,6 млн рублей. Благодаря поддержке племенного дела сохраняется поголовье племенного скота.

Предусмотрено сохранить в 1999 году компенсации сельхозпредприятиям части затрат на содержание жилого фонда и детских учреждений. Исходя из действующих в настоящее время нормативов расходов на эти цели направляется  10 млн рублей.

На финансирование работ, предусмотренных государственной комплексной программой  повышения плодородия почв Хабаровского края, направляются средства земельного налога, централизуемого в краевом бюджете.

На содержание учреждений государственной ветеринарной сети предусмотрено сохранить расходы на уровне  фактического исполнения за 1997 год  в сумме   8,6  млн рублей.

В прочих расходах предусматриваются затраты на содержание и ремонт внутрихозяйственной мелиоративной сети сельхозпредприятий, содержание службы гостехнадзора и краевой государственной семенной инспекции.

**Капитальные вложения:**

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31.01.91 № 70 “Развитие индустрии детского питания в России” и Президентской программы “Дети России” в г.Хабаровске ведется строительство цеха детского питания.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.07.96 № 1171-р предусмотрено привлечение кредита экспортно-импортного банка Японии в размере 15 млн долларов США для финансирования закупок импортного оборудования по производству продуктов детского питания.        Минсельхозпродом Российской Федерации 26 февраля 1998 года утверждено технико-экономическое обоснование, выполнение строительно-монтажных  работ необходимо провести  к началу  монтажа импортного оборудования до 01.03.99 года. Общий объём капитальных вложений на завершение строительства цеха составляет 17,3 млн рублей, за счет средств краевого бюджета в 1998 году ожидаемые расходы составят 4,7 млн рублей. Для окончания строительства цеха на 1999 год необходимы ассигнования 12,5 млн рублей.

**Охрана окружающей среды:**

За счет названных  расходов  финансируется  содержание краевой государственной инспекции по маломерным судам, предусмотрено сохранить расходы на уровне 1998 года в сумме 1,4 млн рублей.

При определении расходов в проекте бюджета  края на 1999 год  по отрасли  **“жилищно-коммунальное хозяйство”** за основу приняты фактические данные по данной отрасли за 1997 год.

Дополнительно учтены  расходы на содержание объектов, принятых в муниципальную собственность  в 1997-1998 годах, не вошедших в базовые данные за 1997 год, на общую сумму 280574,9 тыс рублей.

Кроме того, учтены расходы на оказание ритуальных услуг для  реализации постановления главы администрации края от 08.12.97 № 516 “ О реализации Федерального Закона РФ “О погребении и похоронном деле” на территории Хабаровского края с изменениями и дополнениями” в размере 9715 тыс рублей.

Вместе с тем, сокращены расходы по данной отрасли   на 10 процентов от факта 1997 года  в связи с увеличением в 1999 году  уровня платежей населения за жилье и услуги ЖКХ  в целях исполнения постановления главы администрации края от 28.11.97 № 506 “ О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28.04.97 № 425 “О реформе жилищно-коммунального хозяйства  в Российской Федерации”. При этом  учтены расходы на выплату субсидий за потребленные жилищно-коммунальные услуги малообеспеченным слоям населения.

На основании постановления главы администрации края от 13.08.98 № 318 “О ходе выполнения бюджета края в первом полугодии 1998 года и о задачах по исполнению бюджета края во втором полугодии 1998 года” расходы муниципальных образований, потребляющих тепловую энергию, вырабатываемую ОАО “Хабаровскэнерго”, сокращены на сумму возмещения разницы  в цене на тепло, отпускаемое  населению, проживающему в муниципальном жилье. Сумма сокращения определена исходя из фактических расходов за 1997 год.

Компенсация разницы  в цене на тепло, отпускаемое  населению ОАО “Хабаровскэнерго”,  будет производится централизовано из  краевого бюджета.

Кроме того, предусмотрены средства на проведение капитального ремонта объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Постановлением главы администрации края от 31.08.98 № 337  “Об уровне платежей граждан за сжиженный газ” уровень платежей граждан за сжиженный газ к затратам производства и транспортировки с 1 сентября 1998 года установлен в размере 100 процентов. И в проекте краевого бюджета на 1999 год предусмотрены расходы только на возмещение выпадающих доходов ОАО “Хабаровсккрайгаз” в связи с предоставлением льгот и субсидий по оплате за газ отдельным категориям граждан. Сумма расходов  определена в размере 28000 тыс.рублей.

**Капитальное строительство:**

Выделение средств на финансирование государственных капитальных вложений в проекте краевого бюджета на 1999 год предусматривается исходя из реальных финансовых возможностей.

В связи с недостаточностью бюджетных средств их использование на капитальное строительство предусмотрено ограничить в основном покрытием кредиторской задолженности, предполагаемой к образованию по состоянию на 01.01.99 на строящихся объектах в общей сумме 47729,1 тыс рублей.

Кроме  того, в следующем году предусматривается участие края в финансировании строительства жизненно важнног и социально значимого для края объекта - “Цех детского питания в г.Хабаровске” в сумме 12500,0 тыс рублей.

Будет продолжено финансирование государственных инвестиций федеральной программы, зачтенных Минфином РФ в счет погашения  бюджетных ссуд на общую сумму 8688,3 тыс рублей.

Общая сумма расходов краевого бюджета на реализацию инвестиционной политики предусматривается в размере 57437,6 тыс рублей.

                                                                                                           Таблица  2.4.2

**Расходы по транспорту по бюджету края:**

(в млн.рублей)

|  |  |
| --- | --- |
| Показатели | Прогноз на 1999 год |
| Автомобильный транспорт | 77,663 |
| Речной транспорт | 6,6 |
| Воздушный транспорт | 26,4 |
| Горэлектротранспорт | 23,8 |
| Железнодорожный транспорт | 40,9 |
| Приобретение транспорта | 27,0 |
| ИТОГО: | 202,363 |

При расчете дотации по отрасли “ транспорт “ на 1999 год за основу принят уточненный план 1998 года. В соответствии с постановлением главы администрации края от 02.09.98 № 346 “О программе оздоровления государственных финансов и экономии государственных расходов” сокращены ассигнования по сравнению с планом 1998 года на  10 процентов  или на 65,4 млн рублей.

При расчете бюджета по автотранспортным предприятиям учтены затраты на покрытие убытков от перевозки льготных пассажиров городским  авто и электротранспортом. Кроме того, в целях обеспечения пассажирских перевозок в населенные пункты края, где автобусы являются единственным средством сообщения, в проекте бюджета предусмотрены средства для частичной компенсации затрат по междугородным перевозкам.

При расчете бюджета  учтены расходы на покрытие убытков от перевозки пассажиров на местных воздушных линиях, в том числе на возмещение затрат по перевозке пассажиров вертолетами в весенне-зимний период, когда вертолеты являются единственным видом транспорта.

При прогнозировании расходов бюджета на 1998 год предусмотрены расходы на перевозку пассажиров по муниципальным железным дорогам, ранее принадлежавших ведомствам в районах, где железная дорога является единственным видом сообщения (Комсомольский район и район им. Лазо).

 В бюджете на планируемый год предусмотрены расходы предприятиям железнодорожного транспорта на компенсацию убытков от перевозки пассажиров на пригородных линиях.

 По статье “приобретение транспорта” предусмотрены только расходы для расчетов по  контракту на приобретение автобусов, поступивших в край в 1998 году от фирмы “ДЭУ Корпорейшн”.

                                                                                                        Таблица  2.4.2

**Расходы по транспорту по краевому бюджету :**

(в млн рублей)

|  |  |
| --- | --- |
| Показатели | Прогноз на 1999 год |
| Автомобильный транспорт | 3,0 |
| Речной транспорт | 6,6 |
| Воздушный транспорт | 26,4 |
| Горэлектротранспорт | 23,8 |
| Железнодорожный транспорт | 40,9 |
| Приобретение транспорта | 27,0 |
| ИТОГО: | 103,9 |

    При расчете дотации по отрасли “ транспорт” на 1999 год за основу принят уточненный план 1998 года, уменьшенный в соответствии с постановлением главы администрации края от 02.09.98  №346 “О программе оздоровпения государственных финансов и экономии государственных расходов” 47,6 млн рублей или на 30 процентов.

В целях обеспечения пассажирских перевозок в населенные пункты края, где автобусы являются единственным средством сообщения, в проекте краевого бюджета предусмотрены средства для частичной компенсации затрат по междугородным перевозкам.

Также, при расчетах бюджета на 1999 год учитывались расходы на возмещение разницы между затратами и доходами, полученными от перевозки пассажиров на речных пригородных линиях.

В расходах краевого бюджета на 1999 год учтены расходы на покрытие убытков от перевозки пассажиров на местных воздушных линиях авиакомпанией “Восток” и Николаевским объединенным авиаотрядом.

В проекте краевого бюджета на 1999 год предусмотрены расходы предприятиям железнодорожного транспорта на компенсацию убытков от перевозки пассажиров на пригородных линиях.

При расчетах краевого бюджета по статье “приобретение транспорта” учтены  расходы по оплате контракта на приобретение автобусов, поступивших в край в 1998 году от фирмы “ДЭУ Корпорейшн”.

Из бюджета Хабаровского края финансируются **учреждения общего и профессионального образования**, в том числе содержание 35,7 тыс детей в детских дошкольных учреждениях, 5,9 тыс.детей в интернатных учреждениях, в том числе 2075 детей в детских домах, обучение 228,8 тыс детей в общеобразовательных дневных и вечерних учреждениях, 3,0 тыс детей в средних специальных учебных заведениях.

Бюджетные ассигнования определены в сумме 1375184 тыс рублей, в том числе по заработной плате  и начислениям 666246 тыс рублей.

В проекте бюджета на 1999 год предусматриваются ассигнования на приобретение и доставку учебников в сумме 6800 тыс рублей, на проведение летней оздоровительной кампании в сумме 35100 тыс рублей.

В проекте бюджета на 1999 год предусматриваются ассигнования на открытие школы-интерната в Верхнебуреинском  и Комсомольском районах, детского дома на 50 мест в Вяземском районе.

В крае ведется определенная целенаправленная работа по предупреждению беспризорности, функционируют и по мере  надобности расширяется сеть учреждений системы общественного воспитания,  осуществляющих содержание, уход, воспитание детей.

В настоящее время в крае открыты 33 детских дома в которых проживают 2075 воспитанников, в 9 детских домах семейного воспитывается 54 ребенка, в 6 общеобразовательных школах-интернатах проживают 854 воспитанника из которых 204 сироты, в 19 вспомогательных школах-интернатах проживает  2466 воспитанника в том числе 401 сирота.

Из краевого бюджета по образованию финансируются учреждения общего и среднего профессионального образования и мероприятия краевого значения - летняя оздоровительная кампания. приобретение учебников.

Учреждения общего и среднего профессионального образования: школа- интернат для глухих и слабослышащих детей, школа-интернат для слепых и слабослышащих детей, учреждения дополнительного образования, являющиеся центрами методической, научно-методической и учебной деятельности для учреждений дополнительного образования в районах края (краевой детско-юношеский центр туризма и экскурсий, краевой центр технического творчества, детско-юношеская спортивная школа, дворец культуры и спорта “Юность”, дом техники), специальная школа для детей с девиантным поведением, семь средних специальных учебных заведений - три педагогических училища, три медицинских училища, колледж искусств, 5 специальных профессионально-технических училищ, курсовые мероприятия и институт повышения квалификации педагогических кадров, две школы высшего спортивного мастерства.

В соответствии с постановлением главы администрации края № 346 от 2.09.98 “О программе оздоровления государственных финансов и экономии государственных расходов” планируется в 1999 году  сокращение приема студентов на бюджетной основе на 50 процентов в Хабаровском и Николаевском медицинских училищах и педколледже; предусматривается закрытие Комсомольского-на-Амуре  педколледжа и медучилища после доучивания принятых в 1998 году учащихся;  передача расходов по содержанию зданий педагогического и медицинского училищ г.Николаевска-на-Амуре администрации г.Николаевска; сокращение расходов на содержание краевого института переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров на 50 процентов; реорганизация краевого центра детско-юношеского туризма и экскурсий, краевого детского -юношеского эколого-биологического центра, краевого центра детско-юношеского технического творчества в краевой научно-методический центр дополнительного образования с сокращением расходов на  содержание на 40 процентов; перевод на хозрасчет  училища повышения квалификации специалистов со средним медицинским и фармацевтическим образованием.

 В результате проведения вышеперечисленные мероприятий расходы краевого бюджета сокращаются на  9544 тыс рублей, в том числе по заработной плате на 4334 тыс рублей.

Бюджетные ассигнования на 1999 год предусматриваются в сумме 95081 тыс рублей, в том числе по  заработной плате и начислениям 30750 тыс рублей, расходы на проведение летней оздоровительной кампании 33100 тыс рублей, приобретение и доставку учебников 6 000 тыс рублей.

На мероприятия по содержанию и развитию культуры и искусства в крае в 1999 году намечается направить 119,3 млн рублей на уровне отчета за 1997 год, что позволит обеспечить содержание 355 библиотек и их филиалов, 11 музеев и их филиалов, 267 домов культуры и клубов, 72 прочих культпросветучреждений, а также 6 театров, симфонического оркестра и краевой филармонии.

Ассигнований на заработную плату и начисления в проекте бюджета на 1999 год запланированы в cумме 41,2 млн рублей с учетом установленых надбавок за продолжительность непрерывной работы в учреждениях культуры, искусства, кино ( постановление главы администрации края № 526 от 15.12.97 года).

Предусмотрены ассигнования на капитальный ремонт учреждений культуры в сумме 2,7 млн рублей , в том числе на реконструкцию примыкающих к краевому театру кукол помещений, ремонт концертного зала филармонии, работ по кровле краевой детской библиотеки.

Материальные затраты запланированы в сумме 75,4 млн рублей на уровне отчета за 1997 год.

При составлении бюджета 1999 года учтены мероприятия по экономии расходов по культуре, искусству и кино на сумму 5,8 млн рублей , в том числе : сокращение дотаций театрам на 20 %, сокращение вакансий, реорганизация учреждений, исключение из бюджетополучателей Хабаровской краевой писательской организации, ГП “Киновидеопроката”.

На мероприятия по финансированию учреждений и организаций культуры и искусства краевого подчинения планируется направить 39,4 млн.рублей или на уровне отчета за 1997 год, что позволит обеспечить содержание трех библиотек, двух музеев, четырех театров, симфонического оркестра, филармонии и прочих организаций с учетом мероприятий по экономии расходов бюджета и сокращения числа бюджетополучателей.

Ассигнования на заработную плату и начисления в проекте бюджета на 1999 год  запланированы на уровне ожидаемого исполнения 1998 года.

В проекте бюджета 1999 год предусмотрены ассигнования на ремонт концертного зала филармонии, кровли краевой детской библиотеки, замена канализационной системы в краевом театре драмы и реконструкции помещений примыкающих  к краевому театру кукол в сумме 2,7 млн рублей.

Материальные затраты запланированы в сумме 30,7 млн рублей или на 2%  ниже отчетных данных за 1997 год с учетом мероприятий по оздоровлению государственных финансов.

Расчеты расходов **на здравоохранение** произведены исходя из наличия 123 больниц с коечным фондом на 14,8 тыс. мест, 67 поликлиник на 4273 тыс посещений в год, четырех домов ребенка на 350 мест, трех детских санаториев на 560 мест, двух станций переливания крови, пяти станций скорой медицинской помощи и других лечебно-профилактических учреждений.

Бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий по охране здоровья населения края на 1999 год определены в сумме 815548 тыс руб. Расходы на заработную плату и начисления на заработную плату определены в сумме 249938 тыс руб. с учетом исполнения за 1997 год.

Материальные затраты определены в сумме 565610 тыс рублей с учетом цен и тарифов, сложившихся по отчету за 1997 год.

В проекте на 1999 год предусмотрены взносы администраций муниципальных образований края в краевой фонд обязательного медицинского страхования за неработающее население края в сумме 192639 тыс рублей.

Наряду с финансовыми средствами государственной, муниципальной системы здравоохранения на осуществление мероприятий в области охраны здоровья дополнительно привлекаются средства государственной системы обязательного медицинского страхования, формируемые за счет отчислений страхователей на обязательное медицинское страхование.

Бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий по охране здоровья населения из средств краевого бюджета на 1999 год определены в сумме 221508 тыс рублей.

Расходы предусмотрены на содержание 17-и краевых лечебно-профилактических учреждений, в том числе 6-и больниц и диспансеров с коечным фондом 1,9 тыс мест, краевого центра медицинской реабилитации и спортивной медицины на 30 тыс посещений в год, краевого дома ребенка на 90 мест.

В проекте на 1999 год ассигнования по статье “Заработная плата и начисления на заработную плату” предусмотрены в сумме 55288 тыс рублей. Увеличение фонда заработной платы с начислениями от ожидаемого исполнения 1998 года объясняется открытием с 01.01.99 г. специализированного краевого дома ребенка для детей-инвалидов с поражением центральной нервной системы в п.Березовый Солнечного района.

Материальные затраты определены в сумме 166220 тыс рублей. При определении материальных затрат учтены расходы на питание больных в краевых учреждениях здравоохранения, приобретение медикаментов и перевязочных средств, в том числе выделяемых по льготным и бесплатным рецептам, хозяйственные расходы, связанные с содержанием учреждений (отопление, освещение, водоснабжение и т.д.), текущий и капитальный ремонт, приобретение оборудования, оплата летных часов санитарной авиации (Дальневосточный региональный центр медицины катастроф), оплата за льготное зубное протезирование, средства на противоэпидемиологические мероприятия.

В расходах краевого бюджета на 1999 год не предусматриваются взносы в краевой фонд обязательного медицинского страхования за обязательное медицинское страхование неработающего населения края, которому оказывается медицинская помощь в краевых лечебно-профилактических учреждениях. Указанные средства предусматриваются в бюджетах территорий по отрасли “Здравоохранение”.

**На физическую культуру и спорт** в бюджете  края на 1999 год предусматривается 35335 тыс. рублей,  в том числе за счет средств краевого бюджета - 29500 тыс. рублей, из которых средства в сумме 20335 тыс.рублей будут направлены на финансирование   мероприятий по различным видам спорта, включая массовые соревнования, повышение мастерства спортсменов, для участия ведущих спортсменов края во всероссийских и международных соревнованиях .Кроме того, в бюджете края предусмотрены ассигнования в сумме 15000 тыс рублей на поддержку ведущих команд мастеров по футболу и хоккею с шайбой, участвующих в Чемпионатах России  среди команд высшей лиги.

**На социальную политику** в 1999 году по краевому бюджету планируется израсходовать 176646 тыс. рублей.

Планируемые расходы должны обеспечить функционирование 10 учреждений социального обеспечения на 2495 мест, в число которых входят 3 дома-интерната для престарелых и инвалидов на 1115 мест, 5 психоневрологических интернатов на 1075 мест,      2 дома -интерната для малолетних инвалидов на 305 мест. Кроме  того  планируются  расходы на содержание главного бюро медико - социальной  экспертизы   и  централизованной  бухгалтерии. Всего на содержание этих учреждений в 1999 году планируется израсходовать 57729 тыс рублей, что на 50,2 процента  больше  израсходованных средств в 1997 году и на 7,9 процента - плана 1998 года На открытие и содержание  новой  сети  социальных учреждений в бюджете 1999 года предусматривается 23114 тыс рублей . За счет завершения строительства спальных корпусов при Эльбанском психоневрологическом интернате планируется открыть 100 коек, на содержание которых потребуется 5000 тыс рублей.      Предусматривается также открытие: в г. Хабаровске Центра по социальному обслуживанию лиц, попавших в экстремальную ситуацию (4000 тыс рублей); содержание дома-пансионата ветеранов войны и труда в г.Хабаровске по ул. Покуса (750 тыс рублей); расширение в соответствии с постановлением главы администрации края от 07.04.97 г. № 135 сети бюро медико-социальной экспертизы (7700 тыс рублей), содержание социальных 47 квартир и 106 мест общего пользования в доме-пансионате для ветеранов войны и труда.

На социальную помощь в 1999 году планируется израсходовать 82313 тыс рублей. Это расходы на бесплатное протезирование (4600 тыс рублей), приобретение средств передвижения (4000 тыс рублей), на компенсацию инвалидам расчетов за бензин и техобслуживание (3700 тыс  рублей), на адресные доплаты к пенсиям и  (16200 тыс. рублей),  на санаторно-курортную помощь и денежную компенсацию за путевки (6000 тыс. рублей), на пособие на погребение (1875 тыс. рублей), на оплату работ вычислительного центра по назначению и выплате пенсий и пособий (4456 тыс рублей), на реализацию мероприятий , предусмотренных программой социальной защиты малоимущих.

                                                                                                            Таблица 2.4.3

      Распределение расходов социальной политики по видам и мероприятиям:

(тыс.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | отчет за | бюджет | отчет за | ожидаем. | прогноз |
|  |  |  |  | 1997 год | на 1998 | 1-е пол-ие | испол-ие | на 1999 |
|  |  |  |  |  | год | 1998 года | 1998 год | год |
|  | 1 |  |  | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1.Социальные учреждения(р.1801) - всего | 40473 | 53200 | 15878 | 46259 | 80843 |
|  |  | в том числе: |  |  |  |  |  |
|  | зарплата с начислениями | 14795 | 15874 | 5980 | 15074 | 15074 |
|  | приобретение оборудования | 506 | 4258 | 543 | 2043 | 4258 |
|  | капитальный ремонт |  | 2729 | 2800 | 407 | 2800 | 2800 |
|  | капстроительство |  | 2050 | 0 | 0 | 0 | 0 |
|  | остальные  затраты |  | 20393 | 30268 | 8948 | 26342 | 58711 |
|     из них расх. на содерж.новой сети | 0 | 0 | 0 | 0 | 23114 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2.Социальная помощь(р.1802) - всего | 54192 | 116500 | 28020 | 80950 | 82313 |
|  |  | в том числе: |  |  |  |  |  |
|              - | расходы на бесплатное проте- |  |  |  |  |  |
|  | зирование |  |  | 1361 | 4600 | 135 | 4600 | 4600 |
|              - | приобретение средств перед- |  |  |  |  |  |
|  | вижения |  |  | 3689 | 4000 | 1105 | 2500 | 4000 |
|              - | компенсации инвалидам за |  |  |  |  |  |
|  | бензин и техобслуживание | 2918 | 3700 | 736 | 3700 | 3700 |
|              - | доплаты к пенсиям |  | 7842 | 17800 | 988 | 16915 | 16200 |
|              - | санаторно-курортная помощь |  |  |  |  |  |
|  | и ден. компенс. за путевки | 3922 | 6600 | 1726 | 5422 | 6000 |
|              - | расходы на погребение | 857 |         - |        -    | 1875 | 1875 |
|              - | расходы вычислит. центра | 2349 | 3000 | 2589 | 4456 | 4456 |
|              - | расходы на выполнение меро- |  |  |  |  |  |
|  | приятий, предусмотренных |  |  |  |  |  |
|  | программой социальной защи- |  |  |  |  |  |
|  | ты малоимущих |  | 31253 | 76800 | 20741 | 41482 | 41482 |
| 3.Молодежная политика(р.1803) -всего | 3634 | 6400 | 1705 | 4428 | 10530 |
|  | в   том числе: |  |  |  |  |  |  |
|  | зарплата с начислениями | 781 | 1329 | 354 | 1329 | 1990 |
|  | стипендии |  |  | 241 | 248 | 66 | 247 | 247 |
| 4.Прочие учреждения и мероприятия по |  |  |  |  |  |
| социальной политике (р.1804) |  | 239 | 500 | 176 | 460 | 460 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 5.Пособия на детей (р.1807) |  | 89836 | 103200 | 13699 | 103200 |        - |
| 6.Расходы на организацию мероприятий |  |  |  |  |  |
| в связи с изменением порядка назначе- |  |  |  |  |  |
| ния и выплаты пособий |  |        - | 1600 | 1000 | 1600 |        - |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 7.Пособия семьям погибших в Афганис- |  |  |  |  |  |
| тане и Чечне |  |  |        - | 500 |         - |         - | 500 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **ВСЕГО** |  |  |  | **18374** | **281900** | **60478** | **236897** | **176646** |
|    |  | в том числе: |  |  |  |  |  |
|  | зарплата с начислениями |  | 15576 | 17203 | 6334 | 16403 | 17064 |
|  | стипендии |  |  | 241 | 248 | 66 | 247 | 247 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

Расходы на социальную помощь предусмотрены на 51,9 процента больше фактических расходов 1997 года и на 29,4 процента меньше бюджета 1998 года. В связи со сложной ситуацией, трудностями по исполнению бюджетов всех уровней,. отсутствием финансирования из федерального бюджета, администрацией края решено с 1 января 1999 года оказывать дифференцированную адресную помощь в услуг в первоочередном порядке нетрудоспособным гражданам и малообеспеченным с детьми с учетом совокупного дохода заявителя, не превышающего 50 процентов прожиточного минимума, установленного в Хабаровском крае, что мероприятия  по  социальной программе (отчет за 1997 - на 1999 год - 41482 тыс. рублей). Планируются  расходы  на  содержание  общественных организаций (краевое общество ВОИ - 160, краевой Совет ветеранов войны и труда - 300 тыс. рублей). В соответствии  с  постановлением  Правительства  Российской Федерации от 28.08.97 г. № 1089 с 1 января 1998 года изменен порядок назначения и выплаты ежемесячных пособий на ребенка в отношении граждан, получавших пособие по месту работы или учебы. Назначение и выплата пособий на детей всем категориям граждан производится в органах социальной защиты населения. Расходы на выплату пособий предусматривают в бюджетах социальной защиты населения. Расходы на выплату пособий предусматривают в бюджетах муниципальных образований.  В краевом  бюджете на 1999 год эти расходы не планируются.

На мероприятия **по молодежной политике**  на 1999 год предусматривается 11510 тыс .рублей, в том числе в  проекте краевого бюджета-10530 тыс рублей. Это позволит осушествлять финансирование основных направлений государственной молодежной политики в Хабаровском крае,  которыми являются: развитие системы социального воспитания молодежи и сети молодежных медико- педагогических служб, создание условий для решения вопросов занятости молодежи и развития молодежного предпринимательства, содействие развитию молодежного движения в крае, организация работы с молодежью по месту жительства граждан. В 1999 году будет продолжаться формирование материальной базы и осуществляться текущее содержание центра реабилитации подростков в с. Мичуринское. В бюджете на 1999 год предусмотрены средства на создание центра туризма и отдыха детей на базе имущественного комплекса детского оздоровительного центра им.Ю.Гагарина (Переяславка-2,  р-н им. Лазо).

Законом Хабаровского края от 27.04.98 номер 105 "О бюджетной системе Хабаровского края на 1998 год" **расходы на содержание краевых  органов государственной  власти  и  управления** утверждены в размере 137658 тыс руб., в том числе законодательной власти 14158 тыс руб.,  исполнительной (включая финансовый департамент) 121400,  содержание госархива - 2100 тыс руб.

    Фактическое исполнение указанных расходов за 1 полугодие 1998 года составило 42506 тыс руб., в том числе содержание законодательной власти 3137 тыс руб.(кроме того кредиторская задолженность 772 тыс руб.), исполнительной власти 38870 тыс руб.(кредиторская задолженность  13184 тыс руб.), содержание госархива  499  тыс руб.  (кредиторская задолженность 272 тыс руб.)

       Постановлением Главы  администрации от 13.08.98 номер 318 "О ходе выполнения бюджета края в первом полугодии 1998 года и  о  задачах  по исполнению бюджета  края во втором полугодии 1998 года " предусмотрено сокращение вакантных должностей и сокращение  расходов  на  содержание аппарата управления структурных подразделений администрации края на 10 процентов.

     С учетом выполнения указанного постановления ожидаемое исполнение расходов краевого бюджета в 1998 году по органам власти  и  управления составит 126827  тыс руб.,  в  том числе на содержание законодательной власти 12742 тыс руб.,  исполнительной ( с учетом финансового департамента) 112264 тыс руб., содержание госархива 1821 тыс руб.

     Расходы на содержание краевых органов власти и управления на 1999 год  определены в размере 156097 тыс руб.  Содержание Законодательной Думы в 1999  году  предусмотрено  в  размере 15921 тыс руб., в том числе расходы на оплату труда с начислениями в размере 9256 тыс руб. в расчете на год исходя из должностных окладов, установленных  в соответствии с Законом Хабаровского края от 04.06.98 номер 26 "О внесении изменений в Закон  Хабаровского  края "О введении  в действие части первой Кодекса Хабаровского края о государственной и муниципальной службе и часть первую Кодекса Хабаровского края о государственной и муниципальной службе".

         По органам исполнительной власти расходы на  содержание в  1999 году предусмотрены в размере 138419 тыс руб.( с учетом финансового департамента - 7129 тыс руб.) При расчете расходов на содержание краевых органов исполнительной  власти  на  1999  год предусмотрено выполнение постановления главы администрации от 02.09.98 номер 346  "О программе оздоровления государственных  финансов и экономии государственных расходов" в части сокращения численности аппарата управления на  20  процентов. На 1 сентября 1998 года численность работающих в краевых органах исполнительной власти вместе с финансовым департаментом составляет 1400 единиц. С 1 января 1999 года подлежит сокращению 207 единиц.

           Расходы на оплату труда с начислениями по органам  исполнительной власти на 1999 год определены в размере 101598 тыс руб.,  из них на содержание сокращаемой численности 16177 тыс руб.  с учетом статей 25  и 26 части первой Кодекса Хабаровского края о государственной и муниципальной службе от 30.07.97 номер 34.

           Расходы на содержание государственного архива на 1999 год определены в размере 1757 тыс руб.,  из них оплата труда с начислениями 1225 тыс руб. (учтено сокращение 7 штатных единиц с 1 января 1999 года).

          На 1999 год расходы на содержание 11 **нотариальных контор**  с  численностью работающих  17 единиц предусмотрены в пределах ожидаемого их исполнения в 1998 году.

**Расходы на  проведение выборов и референдумов** на 1999 год предусмотрены в размере 1078 тыс руб. по предложению избирательной комиссии в связи с возможным переизбранием депутата в Законодательную Думу. Кроме того на обеспечение деятельности избирательной комиссии  предусмотрены расходы в размере 791 тыс руб.

Фонд заработной платы работникам **правоохранительных органов** определен исходя из действующей системы оплаты труда сотрудникам МВД, утвержденного правительством России. При расчете фонда заработной платы на 1999 год учтено сокращение численности сотрудников правоохранительных органов на 677 единиц, согласно постановления Главы администрации края от 02.09.98 г № 346 “О программе оздоровления государственных финансов и экономии государственных расходов”. В связи с созданием пожарных частей в п.п. Мухен, Сита, Хор и Литовка уточнен фонд заработной платы УГПС УВД края на сумму 1032 тыс рублей для содержания дополнительной численности пожарников в количестве 95 единиц.

Продукты питания определены из расчета 15 рублей 33 копейки в день на одного работника органов внутренних дел. Вещевое имущество рассчитано из годовой потребности в обмундировании рядового и офицерского состава по нормам утвержденным МВД России. Санаторно-курортное лечение, оплата проезда в отпуск сотрудников правоохранительных органов и членов их семей определены действующими положениями утвержденными правительством России.

Остальные расходы, как приобретение предметов снабжения, оплата коммунальных услуг и другие расходы рассчитаны на основе фактических затрат 1997 года.

**Глава 3. Пути совершенствования бюджетного процесса**

**3.1 Взаимоотношения федерального, региональных и местных бюджетов  на основе бюджетного и налогового кодексов**

Один из наиболее существенных недостатков современной бюджетной политики в России состоит в том, что не проработаны сами принципы формирования финансовой стратегии, позволяющие логически обосновать рациональный компромисс экономических интересов государства, населения и предпринимателей. С учетом данного обстоятельства основные прогнозные параметры бюджета на предстоящий финансовый год нуждаются в тщательном анализе - как с точки зрения реалистичности; ставленных целей, так и с позиций обоснованности достаточности средств для их достижения.

                   С образованием в 1991 г. самостоятельного суверенного российского государства начался процесс постепенного строительства бюджетной системы РФ на иных, чем прежде, федеративных демократических началах, а соответственно ему - и процесс становления бюджетного законодательства новой России. Первым шагом на этом пути, зафиксированном сначала в российском Законе "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" (октябрь 1991 г.), а затем - в Конституции РФ, принятой в декабре 1993 г., было четкое выделение трех качественно новых звеньев в составе бюджетной системы России. Верхнее звено представлено федеральным бюджетом РФ, среднее - региональными бюджетами субъектов Российской Федерации, низовое - местными бюджетами.

          Поскольку субъекты Российской Федерации имеют разный государственно-правовой статус (республики в составе России, края, области, автономная область, автономные округа и города федерального значения), среднее звено бюджетной системы РФ представлено пятью различными видами региональных бюджетов. Это: республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые бюджеты, областные бюджеты (включая и областной бюджет автономной области), окружные бюджеты автономных округов, городские бюджеты двух городов федерального значения - Москвы и Санкт-Петербурга.

          Низовое звено бюджетной системы тоже представлено разными видами бюджетов. В зависимости от видов муниципальных образований, на территории которых они функционируют, выделяются своей численностью сельские, поселковые, городские и районные бюджеты. Однако среди местных бюджетов могут быть и другие их виды, например, бюджеты закрытых административно-территориальных образований.

          Второй шаг на пути построения бюджетной системы РФ заключался в том, что была предпринята попытка определить принципы бюджетного устройства новой, демократической России. И хотя не во всем эту попытку можно признать удавшейся, тем не менее определенный результат налицо. Уже в Законе "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" (октябрь 1991 г.) был зафиксирован такой важный принцип, как самостоятельность каждого бюджета в составе бюджетной системы России. Правда, в названном правовом акте этот принцип был выражен довольно аморфно, ибо не были ясны границы бюджетной самостоятельности органа власти каждого уровня, механизм ее практической реализации, меры ответственности за нарушение данного принципа, и т.д. Самое же большое упущение бюджетного законодательства России периода 1991-1993 гг. состояло в том, что в нем не нашли отражения конкретные принципы бюджетного федерализма, которые следовало реально воплотить в бюджетном устройстве страны.

          Поскольку современная бюджетная система РФ отражает особенности переходного периода, в ней пока что встречаются некоторые атавизмы. Так, не урегулированы взаимоотношения между бюджетами тех субъектов Федерации, которые представлены разными видами территориальных образований - областями и входящими в них автономными округами. На уровне местных бюджетов еще сохраняется известная иерархия между разными их видами, приводящая к тому, что городские, сельские и поселковые бюджеты взаимодействуют подчас с районными, а не с региональными бюджетами. Между тем в федеральном Законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" прямо зафиксировано положение, что "подчиненность одного муниципального образования другому не допускается", а следовательно, бюджеты всех муниципальных образований должны иметь равный правовой статус. И тот факт, что равенство бюджетного статуса любого муниципального образования пока не достигнуто, свидетельствует о далеко не простом процессе бюджетных преобразований, который должен завершиться построением бюджетной системы страны на подлинно демократических началах.

          Третий шаг в построении новой бюджетной системы Россия сделала в 1992 г., когда начался процесс разграничения доходных источников между звеньями бюджетной системы взамен ранее применявшегося метода распределения доходов, применявшегося с целью сбалансирования каждого бюджета.

                   Процесс разграничения доходных источников между бюджетами сегодня еще нельзя признать полностью реализованным, но кое-что на этом пути уже сделано. Так, в Законе "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", принятом в декабре 1991 г., проведено деление всех налогов, взимаемых на территории РФ, на три вида - федеральные, региональные (т.е. налоги субъектов Российской Федерации) и местные. С 1994 г. наблюдается тенденция все большего разграничения доходных источников между звеньями бюджетной системы на основе разделения налоговых ставок на доли (квоты), в соответствии с которыми определенные на их основе суммы налоговых платежей поступают в то или иное звено бюджетной системы. Квотирование используется ныне при разделении ставок по таким видам платежей, как налог на прибыль, земельный налог, акцизы на некоторые виды товаров и др.

          К сожалению, этот метод применяется в основном на федеральном уровне при разграничении доходов между федеральным и региональными бюджетами. Хотя, в частности, по земельному налогу предусмотрены квоты для бюджетов всех трех уровней. На наш взгляд, необходимо шире использовать метод квотирования налоговых ставок при разграничении доходов между региональными и местными бюджетами, поскольку он позволяет полнее реализовать принцип самостоятельности бюджетов при построении бюджетной системы Российской Федерации.

          Еще одним важным шагом на пути становления современной бюджетной системы России стало введение в соответствии с Указом Президента трансфертов - новой формы межбюджетного перераспределения средств на федеральном уровне. Использование трансфертов со II квартала 1994 г. позволило внедрить в практику бюджетного регулирования нормативно-долевые дотации, рассчитываемые на основе формулы, согласуемой с субъектами Федерации.

          Для продолжения бюджетных преобразований сегодня необходимы дополнительные меры, которые позволили бы построить бюджетную систему, адекватную задачам демократизации российского общества и построения социально-ориентированной экономики. Но для этого требуется создать соответствующую нормативно-правовую базу в виде нового бюджетного законодательства, существенно отличающегося от ныне действующего. Ведь нынешнее законодательство формировалось в период осуществления Россией своих первых самостоятельных шагов по пути построения новой государственности, а потому в нем много устаревшего.

                   Думается, что сегодня суть бюджета, находящегося в распоряжении федерального центра, более четко отражена понятием "федеральный", а не государственный бюджет, поскольку бюджет любого субъекта Федерации - тоже государственный согласно правовому статусу самого субъекта. Правда, здесь следует обязательно заметить, что нынешние субъекты РФ далеко не все соответствуют статусу государственных формирований, а потому процесс их становления еще впереди.

          Одной из самых острых и сложных проблем, ждущих своего скорейшего решения, является формулирование принципов, которые должны быть положены в основу построения современной бюджетной системы РФ. Сегодня всем абсолютно ясно, что прежние принципы, определявшие функционирование бюджетной системы России в дореформенное время, безнадежно устарели и должны быть заменены. Вопрос лишь в том, какой должна быть эта замена, какие принципы должны определять построение бюджетной системы, чтобы она могла адекватно отвечать задачам демократизации общества и построения социально-ориентированной экономики.

Межбюджетные отношения “доперестроечного” периода соответствовали облику российской экономики - все зависело от “ центра”   и распределялось сверху донизу.  Сводный, консолидировaнный бюджет страны включал в себя бюджеты республик, краев, областей. Эта преемственность  сохранена и до настоящего времени.  Относительно стабильная экономика позволяла планировать  и утверждать бюджет  до наступления  планируемого года, а фактическое исполнение  доходов и расходов было близко к  планируемым заданиям. Существовала громадная централизация финансовых ресурсов в республиканском бюджете.  В связи с этим в расходах республиканского бюджета  предусматривались  затраты на капитальные вложения по республиканским  программам.   Большой объем строительства в регионах осуществлялся за счет средств  республиканского бюджета. Показатели  региональных бюджетов  согласовывались в  министерстве финансов республики  на основе  обоснованных расчетов и практически  полностью закрывали потребность  в финансовых ресурсах.

С начала осуществления реформ и перестройки,  кризисом в сфере производства, межбюжетные отношения, продолжая оставаться прежними, перестали соответствовать требованиям реальности. Из-за резкого сокращения налоговых доходов и  инфляционного роста расходов, стали неуправляемыми  финансовые потоки и как следствие этого  потребовались изменения  в межбюджетных отношениях.

С 1994 г. введен новый механизм регулирования межбюджетных взаимоотношений между уровнями бюджетной системы. С 1994 года расчеты взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации строились на основе принципиально нового подхода к перераспределению части поступающих в федеральный бюджет доходов через специально созданный целевой Фонд финансовой поддержки регионов, формирование и использование которого осуществлялось по единой одинаковой для всех регионов методологии.

Введение нового механизма межбюджетных отношений предполагало прежде всего решение задачи  устранения субъективного подхода к формированию территориальных бюджетов, сокращение масштабов перераспределительных отношений между бюджетами различных уровней, исключение необходимости в постоянных согласованиях показателей бюджетного регулирования, а также создание условий для постепенного выравнивания уровней социально-экономического развития субъектов Федерации.

Итоги 1998 г. показывают, что около половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета государства в настоящее время сосредоточены на уровне федерального бюджета, около одной трети - на уровне субъектов федерации, и лишь около одной пятой на уровне местных и муниципальных бюджетов.

Основные направления будущей бюджетной и налоговой политики нашли отражение в  Бюджетном и Налоговом кодексов, в налоговых законопроектах, внесенных в Государственную Думу Правительством Российской Федерации, в федеральном законе "О федеральном бюджете на 1999 год".

Некоторые из этих направлений ухудшают финансовое положение не только муниципальных образований, но и субъектов Российской Федерации. Так, в процессе работы над Бюджетным кодексом из него исключен перечень налогов и их закрепление за бюджетами определенного уровня, а также конкретные нормативы отчислений и ставки по налогам (перенесено в закон о федеральном бюджете). Таким образом, основная задача Бюджетного кодекса - установление источников доходов, в том числе налоговых доходов, для бюджетов всех уровней, включая местные бюджеты - в нем не решается.

Согласно дефинициям, содержащимся в энциклопедических изданиях, на статус кодекса может претендовать правовой документ, который: а) либо заменяет собою все нормативные акты, ранее действовавшие в соответствующей области общественных отношений, б) либо содержит нормы права, составляющие целую отрасль права (например, Гражданский кодекс, Уголовный кодекс и т.д.). К сожалению, иметь сегодня такой документ в области бюджетных отношений не представляется возможным, поскольку еще не созданы базовые законы, на смену которым в результате обобщения практики их использования и должен прийти Бюджетный кодекс. Попытка создать почти на пустом правовом поле сразу Бюджетный кодекс, отвечающий современным требованиям, неосуществима. Работа над Налоговым кодексом показала это как нельзя лучше. Существуют объективно обусловленные этапы разработки кодекса, перескочить которые еще никогда и никому не удавалось. Необходимо принять целый ряд законодательных актов, отвечающих нынешним российским условиям, апробировать их реальной бюджетной практикой, а уж затем форсировать работу над Бюджетным кодексом страны. Конечно, эта последовательность этапов отнюдь не исключает необходимости уже сегодня создавать соответствующие наработки в области будущего Бюджетного кодекса.

          Бюджетный кодекс необходимо привести в соответствие с Федеральным законом "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" на основании ст. 17 “ Приведение нормативных правовых актов в соответствии с настоящим Федеральным законом”, а также в связи с тем, что Бюджетный кодекс должен быть основным кодификационным правовым актом, концентрирующим в себе все действующее бюджетное законодательство. В настоящее время в указанном законе наблюдается несоответствие не только с названным Федеральным законом, но и с Гражданским кодексом, другими нормативными правовыми актами и даже с Конституцией Российской Федерации.

Так, в ст. 83 Бюджетного кодекса "Расходы совместного ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления" предполагается наличие совместного ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Данное положение противоречит ст. 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации, где определяется ведение Российской Федерации и совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Конституцией Российской Федерации не устанавливается совместное ведение Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В соответствии с частью 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации предусматривается лишь наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых ресурсов. Таким образом, данная статья Бюджетного кодекса неконституционна.

Ст. 64 Бюджетного кодекса устанавливает иной, по сравнению со ст. 7 Федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации", перечень доходов местных бюджетов от федеральных и региональных налогов и сборов. А именно, в Федеральном законе "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" относятся (кроме приведенных в ст. 64 Бюджетного кодекса) доли федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе - часть налога на прибыль организаций, часть налога на НДС и другие.

В ст. 86 Бюджетного кодекса не системно и не полно изложены виды расходов, финансируемых за счет средств местных бюджетов. Во-первых, нецелесообразно перечислять все виды расходов, связанных с решением вопросов местного значения, тем более, что они здесь не соответствуют пункту 2 ст. 6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Во-вторых, в соответствии с пунктом 1 статьи 12 Федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" необходимо добавить следующие виды расходов местных бюджетов:

расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;

иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Поэтапная отмена существенных источников доходов местных бюджетов (налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, целевых налогов - на благоустройство  территорий и других) с одновременной нереализацией концепции по закреплению имущественных налогов в качестве основных источников доходов местных бюджетов (в частности, подоходного налога с физических лиц), а также сохранение нормативов отчислений в местные бюджеты от регулирующих федеральных и региональных налогов - все это говорит об отрицательном влиянии разрабатываемых положений будущей налоговой системы на формирование финансовых основ местного самоуправления.

Резкое сокращение числа местных налогов и сборов, с одной стороны, упрощает налоговую систему, однако, одновременно с этим уменьшается число экономических рычагов, с помощью которых органы местного самоуправления будут влиять на экономические процессы на подведомственной территории. Следует отметить, что из сокращаемых 13 видов местных налогов и сборов некоторые являются "неработающими", другие же, например, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, очень важны для местных бюджетов.

Налоговый кодекс принципиально изменяет налоговую систему Российской Федерации. Продолжая тему общей оценки представленного документа, нельзя не упомянуть продекларированное одно из главных его достоинств - ослабление налогового бремени, в первую очередь на товаропроизводителей. Расчёты, произведённые Министерством финансов РФ, показали, что общее снижение налоговой нагрузки составит 58 млрд. рублей, или  на 6,3 процента меньше, по сравнению с ныне действующим налоговым законодательством. Общая налоговая нагрузка в результате должна при этом сократиться с 35,1 % ВВП до 32,4% ВВП.

Проект Налогового кодекса состоит из двух частей-  Общей и Специальной. В общей части закладывается правовой фундамент  налоговых отношений и определяются основы процесса налогообложения. По своей тематике и кругу регулируемых налогов эта часть близка к действующему Закону “ Об основах налоговой системы в Российской Федерации”, и  после введения Налогового кодекса должна будет заменить этот Закон. Специальная часть состоит из разделов, посвященных конкретному порядку налогообложения федеральных, региональных и местных налогов.

Несомненно в новом  проекте Налогового кодекса есть  много  положительных моментов. Но, на наш взгляд, есть и много отрицательно.

Для субъектов федерации - региональных бюджетов,  данный Налоговый кодекс   снижает объем доходов, собираемых в региональные бюджеты и лишает права введения  местных налогов, направленных на решение  конкретных региональных задач. Регионы, согласно экспертным оценкам, могут потерять после введения Кодекса от 10 до 15% своих доходов.

В итоге проект Кодекса нарушает сложившиеся принципы бюджетного федерализма, сокращает бюджетную базу субъектов РФ.

Введение  Налогового кодекса  в предлагаемом варианте  приведет к дальнейшей централизации налоговых поступлений в федеральный бюджет, снижению числа закрепленных доходов бюджетов субъектов и  увеличению их зависимости от  “ Центра “ в части регулирующих налогов и трансфертов.

Структура налоговых доходов по данным  отчета об исполнении бюджета Российской федерации за 1995 (Таблица 3.2.1) свидетельствует о том, что удельный вес регулирующих федеральных налогов в бюджетах субъектов очень высок.

Налоговый кодекс не предполагает существенных изменений  в структуре доходов.

Таблица 3.2.1

**Структура налоговых доходов (в %. 1995 г.)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Налоги** | **Федеральный бюджет** | **Бюджеты субъектов Федерации** | **Бюджеты местных органов власти** |
| Всего | 100 | 100 | 100 |
| Налог на прибыль | 24,0 | 47,8 | 32.1 |
| НДС на товары, произв. в России | 35.3 | 14.6 | 11.3 |
| Подоходный налог с населения | 0,6 | 9,2 | 26.2 |
| Акцизы | 10,4 | 5,3 | 1,5 |
| Прочие налоговые поступления | 29,7 | 23.1 | 28.8 |

На наш взгляд необходимо  внести следующие изменения в проект Налогового кодекса:

1. Перевести федеральные  ресурсные налоги в разряд региональных.

2. Предоставить право  органам местного самоуправления вводить “Муниципальный налог” в размере до 3 процентов от фонда оплаты труда.

3. Определить и законодательно закрепить устойчивый блок региональных налогов и сборов, поступающих напрямую в региональные бюджеты, обеспечив удельный вес собственных и закрепленных доходов не менее 70 % от объемов бюджета.

4.  Предусмотреть возможность введения института региональной налоговой инспекции, ответственной за сбор региональных и местных налогов и ведущей информационную базу данных по налоговым платежам в бюджет субъекта.

5.Закрепить 50% таможенных пошлин в  доходах бюджетов  пограничных территорий. Тем самым будет усилено взаимодействие  региональных органов  власти с таможенными органами.

Введение этих норм в полном объёме в привязке к федеральному бюджету на 1999 год приведёт к укреплению бюджетов всех уровней, позволит им  своевременно и в более полном  объеме решать  поставленные задачи.

Идея принятия Налогового кодекса, как единого систематизированного законодательного акта по вопросу налогообложения, устанавливающего в соответствии с Конституцией Российской Федерации общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации, поддерживается субъектами Российской Федерации. Такой закон необходим нашему государству, образно говоря, как воздух.

Имея уникальную возможность сделать такой закон, в соответствии с которым в России честно жить станет наконец выгодно, не следует принимать его только  по принципам преимуществ для федерального бюджета.

Думается, впереди еще основательная работа над Налоговым кодексом, чтобы максимально учесть все ценные предложения, направленные на действительное совершенствование налоговой системы Российской Федерации.

Приведенный в Налоговом кодексе, а также в вышеупомянутом проекте Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" перечень местных налогов, на наш взгляд, требует пересмотра.

Эти законы не учитывают, что расходы по решению социальных проблем населения в основном несут органы местного самоуправления. При предлагаемом распределении объектов налогообложения большая часть муниципальных образований окажется без достаточной доходной части бюджета.

На основании пункта 3 ст. 7 Федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" не менее 50% налога на имущество предприятий (организаций) зачисляется в местные бюджеты.

В соответствии с концепцией Налогового кодекса имущественные налоги должны были стать основными доходами местных бюджетов, следовательно, целиком поступать в местные бюджеты.

Сохранение концепции, предполагающей, что имущественные налоги должны стать основными доходами местных бюджетов, потребовало бы существенного увеличения имущественных налогов.

Для покрытия расходов местных бюджетов за счет этих налогов их ставки необходимо было бы увеличить в несколько сот раз. Это нереально, так как усилит налоговый пресс на предприятия и физических лиц, что потребует снижения ставок налога на прибыль и других налогов.

В связи с этим в перечень местных налогов было бы целесообразно добавить два новых вида налогов - подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, а также муниципальный налог. При этом вполне возможно исключить из числа "местных" налог на использование местной символики и другие "неработающие" налоги.

Подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, важно закрепить за местными бюджетами на постоянной основе, с тем, чтобы не ограничивать возможности органов местного самоуправления в осуществлении своей финансовой политики. Тем более, что от органов местного самоуправления в значительной степени зависит создание благоприятных условий для предпринимательской деятельности указанных лиц.

Учитывая значительное сокращение числа местных налогов и сборов и введение их закрытого перечня, что резко ограничивает налоговую инициативу органов местного самоуправления, при том что значительная часть расходов, включая расходы, связанные с передачей государственных полномочий не имеют источников покрытия, целесообразно введение муниципального налога в размере до 3% от фонда заработной платы. Кроме того, в условиях проведения жилищной реформы и повышения доли населения в оплате жилищно-коммунальных услуг возможности по использованию налога с продаж, предусмотренного законопроектом Правительства Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", будут ограничены усилением социальной напряженности.

Муниципальный налог может вводиться правовым актом представительного органа местного самоуправления, в котором устанавливаются конкретные ставки этого налога и порядок его взимания.

Бюджетный и Налоговый кодексы предполагают, что до 75% муниципальных образований потеряют от 2 до 50% доходов их бюджетов.

У ряда муниципальных образований доходы бюджетов сохранятся в прежних размерах и только отдельные муниципальные образования смогут увеличить доходы своих бюджетов.

Вызывает беспокойство и то обстоятельство, что бюджетный и налоговый законодательства усиливают централизацию в процессе бюджетного регулирования, нарушают права как субъектов РФ, так и органов местного самоуправления в отношении самостоятельности формирования и исполнения бюджетов соответствующего уровня. В ст.41  Бюджетного кодекса, в частности, устанавливается: "В доходах федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ согласно федеральному законодательству могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней, для целевого финансирования централизованных мероприятий. Нормативы централизованных доходов утверждаются Законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год". Это прямо противодействует формированию финансовых основ местного самоуправления.

В связи с этим Бюджетный и Налоговый кодексы и другие налоговые законопроекты Правительства РФ должны быть приведены в соответствие с вступившим в действие Федеральным законом "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации.

Введение в действие Федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" позволило уже в 1998 году  обеспечить увеличение доли собственных доходов местных бюджетов, а также выравниванию доходов муниципальных образований.

**3.2 Методические основы определения размеров региональных бюджетов.**

Проблема межбюджетных отношений и, следовательно, применяемых подходов к установлению состава и размеров закрепленных и регулирующих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации до настоящего времени остается нерешенной. По-прежнему при обосновании проектов бюджетов субъектов Федерации идут споры и дискуссии относительно нормативов отчислений от регулирующих доходов в региональные бюджеты, размеров трансфертов и субсидий, предоставляемых бюджетами вышестоящего уровня нижестоящим бюджетам.

Отсутствие единых для Российской Федерации научно-методических принципов обоснования размеров необходимых территории финансовых ресурсов интенсивно провоцирует руководителей субъектов Федерации на выбивание разного рода льгот и привилегий для своих регионов и постоянное объяснение этого спецификой территории, "особыми условиями" местоположения, социально-экономической обстановкой и т.п.

Несовершенство системы бюджетных отношений вызвало попытки отдельных субъектов Федерации отказаться от перечисления в полном объеме налоговых поступлений в федеральный бюджет в установленных размерах, перейти на одноканальную схему перечисления доходов в бюджет и т.д.

Несмотря на регламентированное Конституцией равенство субъектов Федерации, фактически до настоящего времени республики в составе России имеют прав существенно больше, чем другие регионы. Более того, фактическое неравенство подкрепляется сейчас подписанием двухсторонних договоров о разделении полномочий с рядом субъектов Федерации вместо того, чтобы подготовить единый нормативно-правовой акт для всех.

Жизненно необходима подготовка конструктивной методики, обеспечивающей всем субъектам Федерации равные условия для развития и функционирования. Очевидно, что пропорции распределения бюджетов по уровням должны определяться исходя из функций и задач, решаемых на каждом уровне (федеральном, региональном, муниципальном).

Федеральный бюджет Российской Федерации должен использоваться для формирования и реализации общегосударственных (федеральных) программ развития и текущего содержания объективно необходимых федеральных структур. В то же время каждый субъект Федерации, административный район или город должен реализовать свои региональные и муниципальные программы и иметь финансовые ресурсы на текущее содержание соответствующих местных структур.

С 1994 г. финансовая помощь регионам оказывается в виде трансфертов. Однако схема формирования фонда финансовой поддержки при этом предполагает предварительную централизацию отчислений от НДС в федеральном бюджете, вследствие чего почти все регионы попадают в категорию нуждающихся.

Целесообразно использовать методику обоснования размеров расходов бюджетов регионов, позволяющую устанавливать нормативы отчислений от регулирующих доходов в бюджеты субъектов Федерации с тем, чтобы все регионы страны имели равные возможности социально-экономического развития. В расходной части местных бюджетов, с нашей точки зрения, должны выделяться "бюджет текущих расходов" (GTP) и так называемый "бюджет развития". Размер "бюджета развития" (БР), по нашему мнению, должен устанавливаться следующим образом:

БР(Т+1) = БТР(Т+1) \* КР(Т),

где БР(Т+1) - размер бюджета развития субъекта Федерации в плановом периоде (Т+1);

БТР(Т+1) - размер бюджета текущих расходов (текущего содержания) субъекта Федерации в плановом периоде;

КР(Т) - коэффициент рентабельности экономики Российской Федерации в отчетном периоде (Т) как отношение совокупной прибыли к совокупным затратам во всех отраслях.

В свою очередь: БТР(Т+1) = БТР(Т) \* 1 (Т+1),

где БТР(Т) == БНБО \* КСУ \* КО \* ЧН(Т);

БНБО - базовый норматив бюджетной обеспеченности в регионе:

КСУ - коэффициент северных удорожаний;

КО - коэффициент отставания уровней развития социальной сферы от среднероссийского уровня;

БТР(Т) - размер бюджета текущих расходов субъекта Федерации в отчетном периоде;

1(Т+1) - сводный индекс удорожания расходов в плановом периоде по сравнению с отчетным периодом;

ЧН - численность населения региона.

В целом размер расходов бюджета субъекта Федерации (РБ) будет составлять:

РБ(Т+1) = БТР(Т+1) + БР(Т+1).

Такие размеры расходов бюджета (как минимум) должны иметь все субъекты Федерации. Возможности для развития социальной и производственной инфраструктуры, решения иных региональных проблем должны предоставляться всем в равной степени.

Из рассмотренного выше следует, что размер бюджета развития должен определяться в зависимости от эффективности, рентабельности экономики в отчетном периоде. На данном этапе социально-экономического развития России для расчета размеров бюджетов развития субъектов Федерации достаточно использовать среднероссийский коэффициент рентабельности, а не региональные коэффициенты. Это связано с тем, что в России производительные силы размещены крайне неравномерно. Эффективность экономики регионов пока в значительной степени определяется прошлыми решениями. Развиваться же должны все регионы, что и определяет необходимость использования на данном этапе для обоснований размеров бюджетов развития среднероссийского коэффициента рентабельности. Таким образом, если на основе данных органов статистики процент рентабельности экономики в 1997 г. составит 25%, то:

БР(1997) = БТР(1998) \* 0,25.

Природно-климатические и экономические условия в различных регионах очень разные, соответственно и расходы бюджета (БТР и БР), и доходы распределяются очень неравномерно. Одни субъекты Федерации, развитые в экономическом отношении и находящиеся в благоприятных природно-климатических условиях, только за счет закрепленных доходов могут сформировать свои бюджеты текущих расходов содержания и бюджеты развития даже при минимальных нормативах отчислений от регулирующих доходов (НДС, например). Другие регионы вследствие недостаточного уровня экономического развития, северных удорожаний не могут сформировать такие бюджеты даже при 100%~х нормативах отчислений от всех налогов в их бюджеты. Такие субъекты Федерации должны получать трансферты на текущие расходы и субвенции на капитальные затраты под целевые программы.

Однако расходы развития (бюджеты развития) в указанных размерах наряду с бюджетами текущих расходов должны быть предусмотрены для всех субъектов Федерации.

Таким образом. При едином принципе о6основания размеров бюджетов субъектов Федерации нормативы отчислений от регулирующих налогов в региональные бюджеты могут быть различными, дифференцированными. Появляется возможность их объективно- необходимой дифференциации. (В первую очередь, это, конечно, относится к нормативам отчислений в региональные бюджеты от налога на добавленную стоимость, акцизов, таможенных сборов и пошлин). Единство должно быть в главном - в равных возможностях регионов, а не в одинаковых ставках отчислений от регулирующих налогов. При этом практически обеспечение формирования региональных бюджетов в указанных размерах может быть часто реализовано за счет дифференциации нормативов отчислений в региональные бюджеты даже только за счет одного налога - налога на добавленную стоимость.

Все регионы при такой схеме обоснования размеров местных бюджетов будут иметь равные возможности по их развитию, по капитальным вложениям для решения региональных проблем. Сократится и число обращений на федеральный уровень с просьбами о выделении дотаций и субвенций, уменьшатся и разногласия между субъектами Федерации. Правительству и Министерству финансов будет легче проводить согласование региональных бюджетов.

Предложенная укрупненная методика может быть развита и детализирована в направлении учета разных исходных условий, в которых находятся различные регионы. Так, размер бюджета может быть скорректирован на основе сравнения уровней обеспеченности регионов объектами социальной инфраструктуры через интегральный "коэффициент отставания" региона от среднего по России уровня обеспеченности. (Или наоборот - через коэффициент опережения). Тогда размер бюджета развития регионов будет тем больше, чем больше коэффициент отставания уровня социального развития региона от среднего.

Отметим также, что все указанные расчеты могут сначала производиться в удельном исчислении - в расчете на одного жителя региона. Это позволяет сравнивать планируемую бюджетную обеспеченность разных регионов.

Предлагаемые методические основы могут использоваться и для совершенствования межбюджетных отношений в каждом из субъектов Федерации при формировании и согласовании размеров бюджетов районов и городов на соответствующих уровнях.

**3.3 Пути совершенствования межбюджетных отношений**

Бюджетный кризис, поразивший страну на пути ее становления на рельсы рыночной экономики,  в значительной степени стал катализатором тех негативных тенденций, что мы наблюдаем на всех уровнях бюджетной системы.

Финансовый кризис  1998 года, поразивший страну, показал,  что финансовой и бюджетный кризис России, продолжавшийся с 1991 года,  пришел к своему логическому завершению. Огромные суммы заимствований, набранные за этот ряд лет, фактически “проедались” и не способствовали развитию экономики страны. 17 августа 1998 года Правительство РФ объявило себя банкротом в отношении оплаты внешнего  и внутреннего долга. Такое положение усугубило бюджетный кризис страны, что сделало до настоящего времени  невозможным привлечь внешние заемные средства, которые на протяжении ряда лет шли на покрытие дефицита бюджета. В таких условиях в 1999 году необходимо свести бюджетный дефицит к минимуму.

Анализ, проведенный во второй главе дипломной работы,  показал, что финансовый кризис, охвативший всю страну, не обошел стороной и Хабаровский край. Дефицит краевого бюджета составил: в 1995 году - 1,33% к расходам, в 1996 году – 35%, в 1997 году – 43 %. Покрытие  дефицита осуществлялось за счет заимствований из целевых фондов, за счет ссуды МФ РФ и  других заемных средств. В 1999 году прогнозируемый дефицит составил  - 17,5%. Исполнение расходов краевого бюджета составило: в 1995 году  –  93%, в 1996 году  – 89%, в 1997 году – 96%.

Одной из важнейших задач по исполнению бюджета 1999 года остаётся обеспечение устойчивого экономического роста.

Для этого  необходимо создать благоприятную обстановку для инвестиций,  продолжать  работу  по оживлению  промышленности,  начать  реализацию  активной промышленной политики, надежно гарантировать права  собственника и инвестора. Задача существенного снижения уровня  материального неравенства приобретает в 1999 году особое значение в связи с необходимостью вывода из глубокого кризиса отраслей  социального комплекса. Решение этих вопросов во многом  зависит  от    федеральных законодательных и исполнительных органов. Необходимо увеличить собираемость налогов “живыми” деньгами,  расширить и укрепить доходную базу бюджетов, упорядочить бюджетные  процедуры.

Ограниченность финансовых  ресурсов  и  назревшие  преобразования  в бюджетной сфере вызывают необходимость, с одной стороны -  уменьшить расходы, которые не являются первоочередными и  эффективными, а с другой стороны определить ограниченный  круг  приоритетов и усилить  контроль  за  рациональным  использованием  государственных средств. В 1998 году предлагалось перейти к  планированию расходов не на основе заявленных потребностей, а исходя  из возможностей бюджета. Однако краевой закон о минимальных финансовых нормативах финансирования бюджетных отраслей для краевой сети и бюджетов муниципальных образований к ноябрю 1998 года принят не был. Его применение после принятия в первоочередном порядке Законодательной Думой Хабаровского края  должно существенно повысить реальность составляемого бюджета на очередной год.

Важнейшим направлением совершенствования бюджетных процедур является реформа системы межбюджетных отношений. Определяющим условием её нормального  функционирования является  финансовый  контроль  со  стороны  краевого  центра  за  правильным  и  целесообразным  расходованием  средств  бюджетами  муниципальных  образований.

Необходимо найти оптимальное решение проблем бюджетного регулирования в крае. Первоочередными задачами в этой области остаются укрепление доходной базы местных бюджетов и установление прямой зависимости между выделением финансовой помощи из вышестоящего бюджета и выполнением заданий по мобилизации доходов в этот бюджет, сокращению недоимок, а также ходом реформ жилищно - коммунального хозяйства, восстановлением практики проведения ревизий бюджетов, получающих средства из вышестоящего бюджета.

Внедренная  в  начале  90-х  годов  методика  межбюджетных  отношений и  особенно  методика  определения  трансферта  из  фонда  финансовой  поддержки  регионов привела  к  разрушению бюджета края,  включая  местные бюджеты.

 Местные  бюджеты,  особенно  бюджеты  районов,  cельских  и  поселковых  образований  лишились  устойчивой  налоговой  базы.  В  эти  бюджеты  не  зачисляется  налог на прибыль  предприятий  из-за  отсутствия  самих  предприятий,  не  зачисляется  налог  на  добавленную  стоимость  из-за  низкого  процента  зачисления  этого  налога  в  бюджеты  районов,  почти  на  половину  сократилось  поступление  лесного  дохода  из-за  того,  что 40 %  его  будет  зачисляться  в  республиканский  бюджет,  нет  трансферта,  поскольку  выделяемый  из  республиканского  бюджета  трансферт  покрывает  разрыв  между  расходами  и  доходами,  согласованными  с  Министерством  финансов  республики    всего  на  15 - 20 процентов.

Например,  в  соответствии  с  установленным  Правительством  порядком  Министерством  финансов  РФ  проведено  согласование  с  администрацией  края  показателей  бюджета  края  на  1998  год  на  предмет  определения  трансферта.  Определены  параметры  минимального  консолидированного  бюджета  по  доходам  -  3,4  млрд.  рублей,  по  расходам  -  6,4  млрд.  рублей.  Недостающая  сумма  доходов  для  покрытия  расходов  составила  3  млрд.  рублей,  однако  Министерство  финансов  и  Правительство  республики  внесло  предложение  в  Государственную  Думу  об  установлении  трансферта  в  размере  930  млн.  рублей  и  это  предложение  было  утверждено.  В  результате  дефицит  бюджета  составил почти  2  млрд.  рублей.  Впоследствии  и  эта  сумма  трансферта  была  уменьшена  до  833  млн.  рублей,  а к ожидаемому  исполнению  до  374  млн.  рублей,   или   минимальная  потребность  в  покрытии  разрыва  между  доходами  и  расходами  будет  обеспечена  только  на  11  процентов.

По  состоянию  на  18  ноября  1998  года  трансферта  уже  получено  384  млн.  рублей. Это  значит,  что  бюджет  края  не  в  состоянии  погасить  задолженность  по  заработной  плате  и  не  в  состоянии  выплатить  ее  за  ноябрь  и  декабрь.

За  3 последних  года  бюджетная  система  края  недополучила  средств  на  покрытие  разрыва  5345  млн  рублей.  Это  больше  одного  среднегодового  бюджета  края  по  расходам (среднегодовой  бюджет  по  расходам  составляет  4888  млн  рублей).

Если  не  хватает  средств  на  финансирование  расходов,  они  откладываются  в долг.  На  1  января  1998  года  кредиторская  задолженность  бюджетных  учреждений,  коммунальных  организаций  и  задолженность  по  кредитам  под  северный  завоз,   на  сельское  хозяйство и  другие  отрасли,  которые  получены  в  Министерстве  Финансов  под  гарантию  краевого  бюджета,  составляют 4682,2 млн.  рублей.  Следовательно,  дефицит  бюджета  составляет  по  отношению к   доходной  части 128,8 процентов. Только  задолженность  по  заработной  плате  работников  бюджетных  учреждений  на  13  ноября  1998  года  составляла  538,6  млн.  рублей.  Не  погашена  еще  задолженность  по  ссуде,  полученной  в  1997  году  в  сумме  374,6  млн.  рублей.

  Недоимка  по  платежам  в  бюджет   ежегодно  увеличивается     и  составила  на  1  ноября  1998  года  3269,5  млн.  рублей.

  Серьезная  проблема,  которая  отрицательно  повлияла  на  исполнение  бюджета  -  это  организация  приемки  жилого  фонда. Потери  бюджета  края  от  официально  принятого  жилья  и  брошенного  в  расчете  на  год  составляют  более  одного  милларда  рублей.

Вот  один  из  примеров.  Заводы  “Восход”  и  Хорский  биохимический  вместе  с  жильем  передали  котельные, обслуживающие одновременно  и  производство.  Когда  основное  производство  остановилось,  не  все  мощности  котельных  востребованы.  Только  на  2-х  этих  заводах  не  востребовано  тепло на сумму около 200 млн. рублей.  Стоимость  1 Гкал  в  связи  с  этим  увеличилась  со  158  рублей  до  604  рублей.

При  подготовке  к  формированию  бюджета  на  1999  год   введены новые налоги: налог с продаж, налог на игорный бизнес, плата за пользование водными объектами и объектами животного мира,  совокупный налог на вмененный доход.  Введение совокупного налога на вмененный доход позволит стабилизировать налогообложение доходов, образующихся через наличные деньги, укрепить доходную базу местных бюджетов.

 Сложившиеся рыночные отношения предопределили новые отношения с бюджетом. Появилась возможность создания внебюджетных источников финансирования, внедряется новая система налогообложения, совершенствуются ее методы, повышаются платежи в бюджет от  физических лиц и частных предпринимателей.

Однако, ошибки, допущенные в проведении приватизации, отсутствие продуманной финансовой политики по стабилизации экономики производственных отраслей, особенно промышленности и сельского хозяйства, нерешенные вопросы дальневосточного региона в части выравнивания транспортных тарифов и тарифов на электроэнергию,  не позволили повысить конкурентоспособность производимой продукции. Сложившаяся структура экономики края, которая базировалась на создании мощного оборонного комплекса, часть предприятий которого были градообразующими, отрицательно влияют на формирование и исполнение бюджета края и краевого бюджета.

На  наш взгляд  необходимо  сделать  следующее:

        - привести в соответствие с Бюджетным Кодексом закон Хабаровского края “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Хабаровском крае”;

            - реструктуризировать  кредиторскую  задолженность  всех  бюджетов.  Списать  все  проценты,  начисленные  за  несвоевременную  уплату  и  проценты  за  полученные  кредиты.  Оставить  чистую  кредиторскую  задолженность  и  предоставить  отсрочку  и  рассрочку  ее  погашения;

           - обеспечить  своевременное  поступление  доходов  в  бюджет    наличными   средствами.  Для  этого   вместе   с  Центральным   банком РФ   необходимо образовать  источники  кредитования  оборотных  средств  по  доступным  процентам,  используя  для  этого  различного  рода  заемные  средства.  Создать  внебюджетный  фонд  кредитования  за  счет  собственных  средств  предприятий  и  организаций,  в  том  числе  и  за  счет  средств  от  снижения  налогового  бремени  предприятий;

         - усилить  контроль  за  денежным  обращением,  особенно  за  наличными  средствами.  Запретить  открытие  счетов  за  границей.  Все  счета  должны  быть  открыты  по  месту  расположения  юридических  и  физических  лиц  и в одном  банке.  Все  операции  проводить  наличными  через  расчетные  счета,  установив  лимит  кассовой  наличности.  Контроль  и  организацию  этой  работы  возложить  на  Центральный банк РФ;

         - образовать  надежную  доходную  базу  регионального  и  местных  бюджетов.  Сегодня  эти  бюджеты,  потерявшие  доходную  базу  необходимо  ориентировать  на  доходы,  поступающие  от  физических  лиц,   мелких  и  средних  предпринимателей, от  использования  природных  ресурсов.  В  этом  ключе  необходимо  строить  и  налоговую  политику.  Несомненно  укрепит  доходную  базу  налог  с  продаж,  единый  налог  на  вмененный  доход,  надо  передать  в  региональный  и  местные  бюджеты  все  налоги  и  сборы.    Налог  на  прибыль,  налог  на  добавленную  стоимость  и  таможенные  платежи сделать  регулирующими  доходами, за  счет  которых  в  основном  должен  формироваться  республиканский  бюджет.  Отчисления  от  таможенных  платежей  в  бюджеты  регионов  можно  установить  в  зависимости  от  экспортных  и  импортных  оборотов;

           - принять  меры  по  сокращению  бюджетных  расходов и в  тоже  время  привлечь  к  финансированию  внебюджетные  источники. Медицинский  страховой  фонд превратился  в  обычное  финансовое  учреждение  по  финансированию  небольшой  части  расходов  медицинских  учреждений.  Функции  страхования  не  выполняются.  Есть  ли  смысл  в  этом  случае  содержать  многочисленный  штат  фонда?  Необходимо  определиться  и  в  вопросах  платного  образования  и  платного  предоставления  медицинских  и других услуг,  социальной  помощи,  нет  надобности  содержать  за  счет  бюджета  всю  систему  профессионального  образования;

- одновременно  с  этим  необходимо  ускорить  формирование  законодательной   базы   по   доходам   местных   бюджетов.     Много   неясностей  в  формировании  уже  принятых  налогов.  Какая  необходимость  была  отменять  до  принятия  Налогового  кодекса  существующую  систему  местных  налогов?  Местные  бюджеты  от  таких  мероприятий  потеряли  значительные  суммы  доходов.  Бюджетная  система  Хабаровского  края  в  расчете  на  год  потеряла  около  500  млн.  рублей.

Опыт исполнения бюджета в последние годы показал, насколько важно обеспечить составление реального бюджета. Бюджетный процесс должен осуществляться под постоянным контролем администрации края, администраций городов и районов и финансовых органов. От этого напрямую зависит финансовое оздоровление в крае.

**Заключение**

В данной дипломной работе был детально рассмотрен бюджетный процесс в условиях перехода к рыночным отношениям на примере Хабаровского края.

На основании проделанной работы сделаем краткие выводы:

          Бюджет входит в финансово-кредитную систему Российской Федерации, он представляет собой форму образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти. Совокупность республиканского бюджета Российской Федерации, республиканских бюджетов в составе Российской Федерации, бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований Российской Федерации, основанная на экономических отношениях и юридических нормах, представляет собой бюджетную систему России;

          Правовые нормы, разграничивающие сферу различных бюджетов, определяющие полномочия отдельных органов государственной власти в деле издания бюджетного закона, регулирующие порядок подготовки и исполнения этого закона, составляют в своей совокупности бюджетное право Российской Федерации;

          Бюджетный процесс в Российской Федерации - это регламентированная законом деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета. Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование, представляющее собой частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней;

          Бюджетный процесс делится на стадии: а) составление бюджета (бюджетного закона); б) рассмотрение проекта бюджета (закона); в) утверждение бюджета; г) исполнение бюджета; д) составление и утверждение отчета об исполнении бюджета.

                        Хабаровский край, расположенный в центре Дальневосточного экономического района, является пересечением важнейших транспортных путей, связывающих внутренние районы России со странами бассейна Тихого океана.

          Хабаровский край - одно из самых крупных по размерам административно - территориальных образований в Российской Федерации. Его площадь - 788.6 тыс.кв.км ( в 2.1 раза больше Японии ), что составляет 4.5% территории России, 12.7% Дальневосточного экономического района.

          В крае насчитывается 17 районов, 7 городов, 31 поселок городского типа, 534 сельских населенных пунктов. 68.3% всего населения края проживает в городах.

          Хабаровский край является наиболее развитой в промышленном отношении территорией Дальнего Востока. В крае производится 29% промышленной продукции Дальневосточного экономического района (ДВЭР). По объему выпуска продукции промышленности, край занимает  в экономическом районе первое место, превосходя одновременно  все другие административно - территориальные образования ДВЭР.

            Бюджетный процесс Хабаровском крае строится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Уставом Хабаровского края, федеральными и краевыми законами, регулирующими вопросы экономической политики, бюджета, финансов и налогов, решениями органов местного самоуправления их компетенции и вышеназванным законом.

            Бюджетная система Хабаровского края является частью финансовой системы Российской Федерации, включающей в себя финансы самостоятельных юридических и физических лиц.

          В соответствии с Уставом Хабаровского края в бюджетную систему Хабаровского края как самостоятельные части включаются:

краевой бюджет Хабаровского края, районные бюджеты районов, городские бюджеты городов, районные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов. Консолидированный бюджет края включает в себя 17 бюджетов  районов. 2  бюджета   города и краевой бюджет.

          Краевой бюджет на 1995 год по доходам был утвержден в сумме 1024,3 млрд рублей . По отчету за 1995 год доходы краевого бюджета составили 1090,4 млрд рублей или 106,5 % годового плана. По ряду налогов план в 1995 году был перевыполнен, в частности: по  налогу на прибыль - на 7,39 %,  по акцизам - на 39,87 %,  по налогу на имущество  предприятий - на 26,54 %, по доходам от приватизации - на 26,9 % Основными источниками доходов в 1995 году составили:  налог на прибыль - 34%,  налог на добавленную стоимость - 13%,  подоходный налог с физических лиц - 13%.

          Краевой бюджет на 1996 год по доходамбыл утвержден в сумме 1864873 миллионов рублей. Рост доходов по сравнению с 1995 годом  составил 1.3 раза. Наибольший удельный вес  в структуре доходов занимают налоговые поступления - 77 % . Их доля по сравнению с прошлым годом выше на 7 %. Основными источниками доходов в 1996 году по-прежнему остаются следующие налоги:  налог на прибыль - 21 %; подоходный налог с физ.лиц - 15 %;  НДС - 16%.   По ряду налогов, таких как  спецналог, налог на имущество, плата за недра  план перевыполнен соответственно на 148 %, 35 %, 4 %.

          В краевой  бюджет на 1997 год было запланировано получить 1532175 млн руб. По отчету за 1997 год в  краевой бюджет поступило 1411700 млн руб., что составило 92.14 % к  годовому плану.  Доля собственных доходов в отчетном году была увеличена за счет введенного налога с розничных продаж, который заменил налог на розничный товарооборот. Сумма поступления по этому налогу составила  389,6 млн руб. По ряду налогов план был недовыполнен. Это по таким налогам, как:  НДС - на 11,3 %; акцизы - на 1,4 %; прочие налоги на товары и услуги -  на 38,3 %; платежи за пользование природными ресурсами - на 8,7 %.

            Наибольший удельный вес в общем объеме  налоговых поступлений за 1995-1997 года составляют следующие налоги: налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, налоги на товары и услуги (среди них наибольший удельный вес  приходится на НДС). Удельный вес по налогу на прибыль в 1995 г., 1996 г., 1997 г.  снизился с 18 % до 10% . Снижение удельного веса по налогу на прибыль можно объяснить тем,  что начиная с 1996 года снизилась налогооблагаемая база по этому налогу, а именно, была отменена часть налога на прибыль взимаемой за превышение лимита по фонду оплаты труда. Удельный вес подоходного налога с физических лиц по сравнению с 1995 годом увеличился в 1996 году   на 2,2 %и составил  8,6 %  в общей сумме доходов, а в 1997 году его доля увеличилась до  11 %.       Удельный вес по налогам  на товары и услуги  в 1996 году  увеличился  по сравнению с 1995 годом на 7,6 %, а  в 1997 году снизился по сравнению с 1996 годом на 4 % . Увеличение  удельного веса  по налогам на товары и услуги  объясняется увеличением удельного веса таких налогов как НДС, акцизы. На снижение удельного веса по налогам на товары и услуги повлияло снижение удельного веса по спецналогу и прочих налогов на товары и услуги.

          Следует обратить внимание на совершенствование механизма решения следующих проблем:

1.  Необходимо отработать механизм работы с недоимщиками, путем наложения ареста на их имущество и реализацию этого имущества в счет неуплаченных налогов и сборов в краевой бюджет.

2. Компетентным органам (налоговая инспекция, налоговая полиция, федеральное казначейство)  необходимо осуществлять не разовый, в систематический контроль  за сдачей предприятиями  наличных денежных средств  на расчетный счет  в банк, за расчетами с бюджетом (хотя бы наиболее крупных предприятий и налогоплательщиков).

3. Необходима координация работы  коммерческих банков  в том плане, чтобы расчеты с бюджетом  по платежам в бюджет и внебюджетные фонды  проводились  своевременно и в полном объеме.

4. Большинство  бюджетных организаций, находящихся на  финансировании краевого бюджета  обслуживаются в КБ “ Далькомбанке” как и краевой бюджет. Это позволяет  ускорить  расчеты между  бюджетом  и организациями.  С целью ускорения  расчетов между хозяйствующими субъектами  необходимо  проводить работу  по дальнейшему развитию  официальной сети  КБ “Далькомбанка”  как банка, обслуживающего краевой бюджет. В условиях развивающегося кризиса  в банковской сфере это обеспечит ускорение прохождения платежей  и повысит платежеспособность банка и его филиалов (произойдет полный переход на документооборот в электронном виде).

5. Необходимо пересмотреть льготы по платежам в бюджет,  ужесточить  критерии предоставления отсрочек по платежам в бюджет.

          Краевой бюджет по расходам 1995 года  был утвержден в сумме 2196871 млн.руб. Дефицит бюджета - в сумме 232778 млн.руб.  Покрыть дефицит планировалось за счет  средств из федерального бюджета. Финансирование таких отраслей  как  государственное управление, правоохранительные органы, охрана окружающей среды производилось только на заработную плату в связи с недопоступлением средств в краевой бюджет.     На финансирование ЖКХ в отчетном году было направленно 70236 млн руб. или 65,7%  от планируемых расходов. На развитие сельского хозяйства в 1995 году было направленно 112604 млн руб., что составило лишь 59 % от годового плана. Социально-культурная сфера профинансирована  в размере 349658 млн руб. или  51,6 % от планового показателя (676581 млн руб.).

          Краевой бюджет  на 1996 год был исполнен  на   89.5 %.  Низкий процент исполнения плана объясняется  тем, что финансирование производилось за счет фактически поступивших доходов в краевой бюджет в 1996 году. Финансировались в первую очередь также как и в 1995 голу защищенные статьи.  Бюджетный дефицит планировался в сумме 1618252 млн руб. А фактически его сумма составила 1435762 млн руб.  Финансирование  по отраслям сложилось следующим образом.          Из-за низких поступлений  средств (план по доходам выполнен лишь на 84,3 %)  финансировались защищенные статьи бюджета.  В результате, аппарат  управления был профинансирован в сумме 70600 млн. руб., что составило 79,3% к плану, из них 76 % - финансирование на заработную плату. Правоохранительные органы получили из краевого бюджета ассигнования в размере 149300 млн руб. Заработная плата профинансирована на 84,7 %.          На финансирование ЖКХ из бюджета было выделено 103800 млн. руб., что составило 79,6% к плану. На финансирование транспорта выделено 60100 млн руб. На развитие сельского хозяйства выделено 156700 млн руб., или 82,1% по уточненному плану. Социально-культурная сфера профинансирована  на  58,6 % . Расходы на социальную политику  составили 157600 млн руб. или 49% от плана.          Обстановка с исполнением  расходной   части бюджета  в 1997 годусложилась лучшим образом, чем в предыдущих 1995 и 1996 годах.  Исполнение составило  96,5 % , при плане 5567200 млн. руб. и фактических расходах в сумме 5375100  млн. руб.  Аппарат управления профинансирован  в сумме 86000 млн руб., что составляет  98,8 %   от планового показателя (87000 млн. руб.). Средства на заработную плату выплачены полностью. Остальные затраты финансировались с учетом бюджетного дефицита. По правоохранительным органам исполнение за 1997 год составляет 98 (при плане 216500 млн руб. и фактических расходах  212300 млн руб.). На финансирование промышленности  направлено 94,7 %   средств запланированных на 1997 год в сумме 523000 млн руб. На финансирование сельского хозяйства   направлено 137100 млн руб. или 89,1 % годового плана. По отрасли “Жилищно-коммунальное хозяйство” выделено 110200 млн руб. или 75,8 %  годового плана.  Всего  на  финансирование транспорта выделено 91800 млн руб., что составляет  87 % годового плана. Социально-культурная сфера освоена лишь на 90 % .        По культуре и искусству исполнение составило 95,7 % от годового плана. План по отрасли здравоохранение  выполнен на 99,9 %. Все  обязательства по  финансированию защищенных статей были выполнены полностью. Социальная политика  в 1997 году профинансирована в сумме 188200 млн руб. Это составляет 79.7 % годового плана.

          Удельный вес по расходам на государственное управление, правоохранительные органы  остались на прежнем уровне, т.к. увеличение заработной платы не происходило.           Удельный вес расходов на промышленность снизился по сравнению с 1995 годом на 15% .     Удельный вес расходов на сельское хозяйство тоже уменьшился по сравнению с 1995 и 1996  годами  на  3 %. Удельный вес расходов на мероприятия по ликвидации чрезвычайных ситуаций   несколько снизился, т.к. частично данные  мероприятия  финансировались из Федерального бюджета. Удельный вес по отрасли образование уменьшился с 3%  в 1995 году до 2% в 1997 году. Уменьшение удельного веса по отрасли здравоохранение в 1996 году связано с недостаточностью средств в бюджете. В 1997 году  удельный вес  по отрасли здравоохранения увеличился  на 1% по сравнению с предыдушим годом. Удельный вес бюджетных ссуд, выданных районам края возрос в связи с низкой доходностью бюджетов городов и районов края.

Подводя итоги исполнения краевого бюджета за 1995 - 1997 годы, можно сказать, что вусловиях преодоления  спада  промышленного производства  необходимо проводить  политику стимулирования  высокоактивных инвестиций при одновременном решении социальных задач, которые обеспечат  гарантии социальных и экономических прав граждан.

          Для  сбалансированности бюджета и достижения реальности его показателей необходимо:

          1. Пересмотреть получателей трансфертов, дотаций, субсидий. Это  особенно касается сельского хозяйства. Необходимо совершенствование и его структуры, так как Агропромышленный комитет продолжает практику выделения бюджетных средств бесперспективным, убыточным хозяйствам. Произвести производственную переориентацию сельскохозяйственных предприятий. Оказывать поддержку Агропромышленного комплекса  за счет  средств фонда поддержки сельского хозяйства, направленную на сохранение плодородия  почв, преодоление спада сельскохозяйственного производства, развитие рыночной структуры.

          2. Полностью отказаться или сократить  поддержку  отраслей, осуществляющих производство  неэффективной, неконкурентноспособной продукции, стимулируя отечественных производителей, выпускающих  быстроокупаемую продукцию соответствующую мировым  стандартам.

          Разработка и последовательная реализация мер, направленных на увеличение доходов бюджета и сокращение его расходов, регулирование бюджетного дефицита, целенаправленное управление его размерам в совокупности с другими экономическими антикризисными мерами, позволят стабилизировать финансовое положение нашей страны.

Бюджет края на 1999 год вносится  на  рассмотрение  по  доходам  в  сумме  4540,1  млн.  рублей  и  по  расходам   5842,7  млн.  рублей.  Краевой  бюджет  соответственно - 3025,2  и 3669 млн. рублей. Дефицит составил соответственно по бюджету края 22,3% к расходам, по краевому бюджету - 17,5%. На покрытие дефицита бюджета  планируется  направить  заемные  средства, включая средства от эмиссии ценных бумаг администрации края на общую сумму 200 млн рублей. В качестве источника финансирования  дефицита бюджета края также предусмотрены: ссуда из федерального бюджета в объёме 1042,9 млн рублей, 10 процентов внебюджетных фондов (40,6 млн рублей), 10 процентов отчислений на воспроизводство МСБ (4 млн. рублей), неиспользованные остатки средств (15 млн. рублей). Основными источникамидоходной части бюджета по-прежнему остаются подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, налог на имущество. Поступление этих налогов в 1999 г. оценивается в сумме 2858,7 млн. рублей или 63 %  от общей суммы доходов.  Для сравнения: в 1998 году удельный вес этих налогов в общей сумме доходов края составит 58,7 %, в 1997 г. составил 51 %.  Удельный вес поступления налога на имущество предлагается увеличить с 11,5 % в 1998 г. до  14 %  в 1999 г. за счет увеличений ставки налогообложения.

Расходы  краевого  бюджета  и  консолидированного  бюджета  на  1999  год  определены  исходя  из  фактических  поступлений  за  прошлый  год  и  в  первом  полугодии  1998  года.

Укрепление бюджетов всех уровней власти является ключевым вопросом бюджетной и экономической реформы, во многом определяющим судьбу российского государства.

Среди множества бюджетных проблем следует прежде всего выделить две:

— формирование доходов бюджетов всех уровней;

— вертикальная несбалансированность бюджетной системы;

Для решения этих проблем   считаем целесообразным определить следующие важнейшие направления:

- внести дополнения к Бюджетному кодексу в части отхода от практики общего распределения основных налоговых поступлений между всеми тремя бюджетными уровнями, что предполагает проведение разграничения налогов по уровням вла­сти, закрепление ряда так называемых регулирующих налогов за отдельными бюджетными уровнями (одним, двумя). Например, поступления от НДС могли бы распределяться только между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта, а подоходный налог с населения — между бюджетом субъекта и его местными бюджетами. Региональный налог на прибыль, вероятно, целесообразно было бы оставить для бюджета субъекта, а в ведение местных властей передать налог на субъектов малого предпринимательства. Это не только существенно укрепит налоговый потенциал региональных бюджетов, но и даст стимул региональным и местным органам власти активно содействовать экономическому развитию их территорий.

Все ресурсные платежи  необходимо оставить в системе доходов бюджетов субъектов. Это было экономически и политически верно, так как  использование, сохранение и приумножение природных богатств регионов - их прямая задача.

- принципиально изменить механизм распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов. Целесообразно использовать методику обоснования размеров расходов бюджетов регионов, позволяющую обеспечивать всем регионам страны  равные возможности социально-экономического развития. Надо  как  можно  больше  освободить  регионы  от  зависимости  поступления  доходов  в  целом   по  России,  переложив  эту  зависимость  на  доходы  каждой  территории  и  проводимых  мероприятий  по  сокращению  расходов  на  этой  же  территории;

- обеспечить разумное разграничение и законодательное закрепление бюджетных полномочий между всеми уровнями власти, исходя из полномочий, закрепленных за каждым уровнем власти Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. При этом, передача на региональный уровень исполнения отдельных государственных полномочий должна сопровождаться передачей соответствующих финансовых средств или источников доходных поступлений из  федерального бюджета.

- законодательно установить на федеральном уровне предельно допустимый дефицит регионального бюджета, который не должен превышать фиксированной величины, исчисляемой в процентах.  Утвержденный предельно допустимый дефицит полностью обеспечить доходными источниками из федерального бюджета - повышенными нормативами регулирующих налогов и перечислениями из фонда финансовой поддержки регионов.

- внести следующие изменения в Налоговый кодекс:

Предоставить право  органам местного самоуправления вводить “Муниципальный налог” в размере до 3 процентов от фонда оплаты труда.

Определить и законодательно закрепить устойчивый блок региональных налогов и сборов, поступающих напрямую в региональные бюджеты, обеспечив удельный вес собственных и закрепленных доходов не менее 70 % от объемов бюджета.

Предусмотреть возможность введения института региональной налоговой инспекции, ответственной за сбор региональных и местных налогов и ведущей информационную базу данных по налоговым платежам в бюджет субъекта.

Закрепить 50% таможенных пошлин в  доходах бюджетов  пограничных территорий. Тем самым будет усилено взаимодействие  региональных органов  власти с таможенными органами.

- обеспечить на федеральном и региональном уровне комплекс мер  по повышению собираемости налогов. В этих целях необходима  четкая координация работы всех фискальных органов.

-  создание условий для нормальной работы всех хозяйствующих субъектов. Здесь подразумевается  наличие системы действенных налоговых льгот, возможность использовать в обороте  ресурсы банков по разумным процентам, упорядочение тарифов на энергоносители и железнодорожный транспорт

- реструктуризировать  кредиторскую  задолженность  всех  бюджетов.  Списать  все  проценты,  начисленные  за  несвоевременную  уплату  и  проценты  за  полученные  кредиты.  Оставить  чистую  кредиторскую  задолженность  и  предоставить  отсрочку  и  рассрочку  ее  погашения;

           - обеспечить  своевременное  поступление  доходов  в  бюджет    наличными   средствами.  Для  этого   вместе   с  Центральным   банком РФ   необходимо образовать  источники  кредитования  оборотных  средств  по  доступным  процентам,  используя  для  этого  различного  рода  заемные  средства.  Создать  внебюджетный  фонд  кредитования  за  счет  собственных  средств  предприятий  и  организаций,  в  том  числе  и  за  счет  средств  от  снижения  налогового  бремени  предприятий;

- усилить  контроль  за  денежным  обращением,  особенно  за  наличными средствами.  Запретить  открытие  счетов  за  границей.  Все  счета  должны  быть  открыты  по  месту  расположения  юридических  и  физических  лиц  и в одном  банке.  Все  операции  проводить  наличными  через  расчетные  счета,  установив  лимит  кассовой  наличности.  Контроль  и  организацию  этой  работы  возложить  на  Центральный банк РФ;

-                 принять  меры  по  сокращению  бюджетных  расходов и в  тоже  время  привлечь  к  финансированию  внебюджетные  источники. Необходимо  определиться  и  в  вопросах  платного  образования  и  платного  предоставления  медицинских  и других услуг,  социальной  помощи,  нет  надобности  содержать  за  счет  бюджета  всю  систему  профессионального  образования.

Необходимо привести в соответствие с Бюджетным Кодексом закон Хабаровского края “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Хабаровском крае”.

Разработка и последовательная реализация мер, направленных на увеличение доходов бюджета и сокращение его расходов, регулирование бюджетного дефицита, целенаправленное управление его размерам в совокупности с другими экономическими антикризисными мерами, позволят стабилизировать финансовое положение нашей страны.

При таком подходе федеральном и региональном уровнях к экономике  всего народнохозяйственного комплекса,  сбалансированности бюджетов, выработки четкой стратегии построения системы доходов, все регионы будут иметь равные возможности по  развитию, по капитальным вложениям для решения региональных проблем.

**СПИСОК  ИСПОЛЬЗОВАННОЙ  ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса РСФСР: Закон РСФСР от 10.10.91 г.  N 1734-1

2. Об основах бюджетных  прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных  органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органах местного самоуправления: Закон  РФ от 15.04.93 г.  N 4807-1

3. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Хабаровском крае: Закон Хабаровского края   от  01.10.96 г.   №  202.

4. О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации: Закон РФ от 25.09.97 г. N 123-ФЗ

5. Указ Президента Российской федерации “ О мерах по оздоровлению государственных финансов” от 11.12.97 г. № 1278

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Закон РФ от 31.07.98 г. № 145-ФЗ

7. Налоговый кодекс Российской Федерации: Закон РФ от 31.07.98 г. № 146-ФЗ

8. Отчет об исполнении краевого бюджета  Хабаровского края за 1995 год.

9. Отчет об исполнении краевого бюджета  Хабаровского края за 1996 год.

10. Отчет об исполнении краевого бюджета  Хабаровского края за 1997 год.

11. Материалы коллегии “Об итогах исполнения краевого бюджета и бюджета Хабаровского края за 1995 год “.

12. Материалы коллегии “Об итогах исполнения краевого бюджета и бюджета Хабаровского края за 1996 год“.

13. Материалы коллегии “Об итогах исполнения краевого бюджета и бюджета Хабаровского края за 1997 год”.

14.  Методика расчета сумм финансовой помощи ( трасфертов) из федерального фонда финансовой поддержки регионов в 1997 - 1998 годах. Министерство Финансов  Российской Федерации , 1997 год.

15. Пояснительная записка на Думу Администрации Хабаровского края к проекту  консолидированного бюджета и краевого бюджета Хабаровского края на 1999 год.

16. Баранова  Л.Г. Бюджетный процесс. М.: Перспектива .1998.

17. Горегляд В., Подпорина И. Бюджетный кризис и пути его преодоления // Российский экономический журнал  1996.  N 10 .

18. Игудин А.Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России// Финансы 1995 . N 9.

19. Крупнов С.А. Бюджетный федерализм и бюджетный дефицит. // Финансы 1996. №4

20. Левин А.Н. Налоговая реформа - территориальный аспект // Финансы  1997.

№ 7.

21. Львов Н.В., Трунов С.А. Местные финансы и формирование  бюджетов муниципальных образований //Финансы 1997 № 8.

22. Пронина Л.И Законодательная основа местных финансов // Финансы 1997. №5.

23. Петров В.А. Совершенствование механизма межбюджетных отношений // Финансы 1995.  N 9.

24. Рабинович Г.Л. Государственный бюджет СССР // Финансы и статистика, 1988.

25. Рассказов А.В. Что дает новый налоговый кодекс регионам // Финансы 1997. № 10.

26. Родионова В.М. Финансы .М.: Финансы и статистика, 1995 .

27. Родионова В.М. Проблемы совершенствования бюджетного законодательства РФ// Финансы 1997. N 4.

28. Садков В.Г., Гринкевич Л.С Межбюджетные отношения и методические основы определения размеров региональных бюджетов // Финансы 1997. № 7.

Ходорович М.И. Проблемы межбюджетных отношений в РФ// Финансы 1995. № 10.

29. Хурсевич С.Н. Бюджетный федерализм и  бюджетный дефицит// Финансы 1996 . N 4.

30. Шишкин А.Г., Захаров М.А. Бюджетные проблемы в федеративном государстве: поиски решения//Финансы 1997 . № 4.