Министерство образования Российской Федерации

Уральский государственный экономический университет

Кафедра экономической теории

**Курсовая работа**

по экономической теории

Тема: **Государственный бюджет России и проблемы преодоления его дефицита.**

Исполнитель: студент гр. КД-99-I

Парыгин С.А.

Руководитель: к.э.н., профессор

Пряхин А.А.

Екатеринбург

2000

План:

Введение 3

1. Сущность государственного бюджета 5

2. Доходы бюджета 13

3. Расходы бюджета 21

4. Внебюджетные и целевые бюджетные фонды 29

5. Регулирование дефицита бюджета 35

6. Основы организации бюджетного процесса 38

7. Совершенствование бюджетных процедур 48

Заключение 51

Применяемые понятия и термины 52

Список литературы 54

# Введение

Государственный бюджет неотъемлемый атрибут любого государства. Без него государство не смогло бы существовать. Целью курсовой работы является рассмотрение понятия Государственный бюджет: его сущности, доходов и расходов, дефицита, бюджетных процедур, и других наиболее важных категорий.

Первой из проблем, с которой столкнулся автор, было отсутствие четкого определения что же такое Государственный Бюджет. Самым простым было посмотреть значение этого понятия в Бюджетном Кодексе от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (с изменениями от 6 августа 2000 г.), но, на удивление, такое понятие отсутствовало в тексте кодекса. В других же источниках понятие государственного бюджета либо приравнивалось к понятию «Федеральный бюджет», либо включало в себя всю Бюджетную систему. В качестве более точного определения, согласно которому будет раскрываться содержание понятия «государственный бюджет», я приведу следующее «Государственный бюджет представляет собой не только бюджет центрального федерального правительства, но и совокупность бюджетов всех уровней государственных и административно-территориальных властей…к бюджету относятся также внебюджетные фонды или денежные средства, имеющие целевое назначение.»[[1]](#footnote-1). Таким образом, государственный бюджет является академическим понятием, содержащимся только в экономической теории, ни в Бюджетном кодексе РФ, ни в Конституции РФ, ни в уставе Свердловской области нельзя найти что же это такое. Рассмотрим бюджетную систему РФ, и более подробно будем рассматривать Федеральный бюджет.

В унитарных государствах существует двухъярусная бюджетная система (такая же была и в СССР). В нее входят государственный и местный бюджет. Государственный в значении центральный. После распада СССР многие авторы учебников (такие как проф. Г.Б. Поляк), по прежнему продолжают использовать термин государственный только для обозначения центрального (федерального) бюджета. В конце учебника под ред. проф. Г.Б. Поляка, есть определение, что же такое государственный бюджет. Он пишет, что государственный бюджет - это ежегодный финансовый план государства, принимаемой Государственной Думой и подписываемый президентом. Но никогда Дума не принимала, а президент не подписывал документ называемый государственный бюджет. Принимается и подписывается документ называемый федеральный закон «О федеральном бюджете на ... год». Это большая разница.

Также, по мнению автора курсовой работы, путаница связана и с использованием таких понятий как, «государственная» и «муниципальная» собственность. Когда государственной собственностью называют федеральную собственность. И это вполне применимо, так как такая терминология применяется в законах РФ.

Авторы учебника «Бюджетная система Российской Федерации», написанного также в Санкт-Петербургском государственном университете экономики и финансов, что и учебник по экономической теории, из которого я привел определение, указывают и на различия в употреблении термина бюджет. Они пишут:

«Следует обратить особое внимание на применение термина «бюджет» в экономической литературе: законах, монографиях, учебниках, научных статьях. Он одновременно используется для обозначения различных по своей природе определяемых объектов “форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов власти”[[2]](#footnote-2); “основной централизованный фонд денежных средств”[[3]](#footnote-3); “…совокупность … денежных отношений … как основной финансовый план… как важнейший финансовый регулятор…”[[4]](#footnote-4) Как видно, авторы не соблюдают формальной логики: каждому определяемому объекту (отношению, объекту, документу) свое собственное, только ему присущее определение и соответственно, – «термин». При этом, никто не называет «финансами» одновременно и финансовый документ, и финансовые ресурсы.»[[5]](#footnote-5)

Но так получилось, что этим термином обозначают три разных понятия. Поэтому в курсовой работе будут применяться термин «бюджет» во всех трех значениях, в зависимости, о чем идет речь.

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

Экономические и политические реформы, проводимые в России с начала девяностых годов, также не могли не затронуть сферу государственных финансов, и, в первую очередь, бюджетную систему. Государственный бюджет, являясь главным средством мобилизации и расходования ресурсов государства, дает политической власти реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивать социальную поддержку наименее защищенным слоям населения.

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

Целью настоящей работы является анализ государственного бюджета как *важнейшего элемента* финансовой системы общества, основных черт бюджетной системы и бюджетного процесса, выявления наиболее значительных проблем в функционировании бюджетного механизма и рассмотрение возможных путей их решения на примере государственного бюджета (бюджетной системы и бюджетного процесса) Российской Федерации.

# Сущность государственного бюджета

Главным звеном финансовой системы является государственный бюджет. Это крупнейший централизованный денежный фонд, находящийся в распоряжении правительства. Совокупность входящих в него организационных структур образуют *бюджетную систему*. Она формируется с учетом совокупности социально-экономических, правовых, административных особенностей.

Структура бюджетной системы той или иной страны зависит, прежде всего, от его государственного устройства. В странах, имеющих унитарное устройство, бюджетная система имеет двухъярусное построение – государственный и местный бюджет. В странах с федеральным государственным устройством (Российская Федерация, США, ФРГ) имеются промежуточные звенья – бюджеты субъектов федерации, штатов, земель.

Через бюджетную систему реализуются функции бюджета:

1. Образование бюджетного фонда (бюджетные доходы);
2. Использование бюджетного фонда (бюджетные расходы);
3. Контрольная;

Первую функцию выполняют бюджетные доходы, включающие: налоги с доходов хозяйствующих субъектов (участников процесса общественного производства – физических и юридических лиц); займы; доходы от государственной собственности (предприятий); доходы от эмиссии бумажных денег. Основной источник бюджетных доходов – получение в результате первичного распределения чистого национального продукта доходы хозяйствующих субъектов, а именно:

* заработная плата работников;
* доходы лиц, работающих не по найму;
* предпринимательская прибыль (промышленности, сельского хозяйства, торговли и других отраслей);
* рента собственников земли;
* ссудный процент (прибыль банков и вкладчиков).

Структура бюджетных доходов непостоянна, она зависит от конкретных экономических условий развития данной страны. Изменение структуры бюджетных доходов отражает изменения связанные с экономическими процессами. Так, например, изменение соотношения между налогами и займами в сторону увеличения доли последних отражает явный спад производства, изменение соотношения между потреблением и накоплением.

Вторая функция бюджета принадлежит конкретным целевым бюджетным расходах. Государство, выступая как совокупный хозяйствующий субъект, учитывает экономические интересы всех других участников воспроизводственного процесса, в связи с чем бюджетные расходы охватывают всю экономику. Потребность соблюдения макроэкономических пропорций в народном хозяйстве требует бюджетного финансирования отдельных отраслей хозяйства, учреждений непроизводственной сферы, экономических районов (административных территориальных образований), различных форм собственности, отдельных хозяйствующих субъектов.

Структура бюджетных расходов подвержена ещё более частым изменениям, чем структура бюджетных фондов. Изменение соотношения между расходами на военные и социальные нужды в пользу первых отчетливо свидетельствует о тенденции спада экономического производства.

Контрольная функция бюджета предполагает создание условий для осуществления контроля. Эта функция сосуществует одновременно либо с первой функцией, либо со второй. Контрольная функция обуславливает возможность эффективного воздействия государства на все экономические процессы. При этом контроль и контрольная функция не идентичны (хотя и взаимосвязанные) понятия: первое отражает одну из важных сторон деятельности финансовых органов, второе – присущее финансам свойство, создающее объективную основу для осуществления контроля.

Бюджет играет важную экономическую, социальную и политическую роль в воспроизводственном процессе. Используя средства бюджетного фонда на финансирование наиболее прогрессивных, приоритетных отраслей народного хозяйства, бюджет играет большую роль в перераспределении национального дохода между отраслями. Через бюджет доходы более рентабельных отраслей перераспределяются в отрасли с низкой рентабельностью (например, из промышленности в сельское хозяйство). Содержание за счет бюджетного фонда учреждений и организаций непроизводственной сферы играет большую роль в воспроизводстве рабочей силы.

Кроме того, через бюджет перераспределяются доходы между административными территориями (субъектами Федерации).

И наконец, различные хозяйствующие субъекты могут получить бюджетное финансирование. Таким образом, через бюджет перераспределяется 30-40% национального дохода.

Графически эти процессы можно проиллюстрировать следующим образом (см. рис. 1).

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Валовый национальный продукт** | **Амортизационный фонд** | Бюджетные доходыналогисборыпошлинызаймы | **Бюджетный фонд** | **Бюджетные расходы**финансированиефинансированиесубсидии,трансферты | отраслейхозяйстванепроизводственной сферыадминистра-тивным и экономическим территориям |  просвещение здравоохранение соц. обеспечение  управление оборона |
| **Чистый национальный продукт:**заработная плата работников;доходы лиц, работающих по найму;прибыль предпринимателей;ренты землевладельцев;ссудный (банковский) процент предпринимателей и вкладчиков |

***Рис.1. Роль бюджета в перераспределении
 валового национального продукта***

Бюджетные доходы, сокращая долю денежных средств, остающихся в распоряжении хозяйствующих субъектов, сдерживают экономическую активность определенных отраслей. И наоборот, бюджетное финансирование, субсидирование предоставляют дополнительные возможности для развития приоритетных отраслей в соответствии с потребностями общества. Субвенции, трансферты играют большую роль в перераспределении валового национального продукта между территориями, способствуют выравниванию уровней их экономического и социального развития.

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

***Бюджетное устройство*** *—* организация бюджетной системы, принципы ее построения.

Звеньями бюджетной системы являются: ***федеральный бюджет****;*

***региональные бюджеты субъектов РФ*** – республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые и областные бюджеты краев и областей, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петер­бурга;

***бюджеты местных административно-территориальных об­разований*** *–* районные бюджеты сельских районов, городские бюджеты городов (кроме Москвы и Санкт-Петербурга), район­ные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов.

Федеральный бюджет играет определяющую роль в реализации социально-экономической политики, проводимой Правительст­вом РФ. Через параметры федерального бюджета государство ре­гулирует темпы экономического развития, а также взаимоотно­шения с территориями. Структура консолидированного бюджета Российской Федерации представлена на рис. 2.

#### Консолидированный бюджет РФ

|  |  |
| --- | --- |
| Федеральный бюджет РФ | Консолидированные бюджеты субъектов Федерации |

***Рис. 2 Схема консолидированного бюджета Российской Федерации***

На рис. 3 представлена *структура консолидированного бюд­жета области,* который (как и консолидированные бюджеты дру­гих субъектов Федерации) выполняет функцию объединения бюд­жетных показателей территории. В нем находят отражение результаты разработки и реализации бюджетно-финансовой по­литики в регионе; условия сбалансированности доходов и расхо­дов в целом по бюджету субъекта Федерации.

Бюджетный кодекс РФ регламентирует следующий перечень принципов построения и функционирования бюджетной систе­мы РФ:

• единства;

• разграничения доходов и расходов между уровнями бюджет­ной системы РФ;

• самостоятельности бюджетов;

• полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюдже­тов государственных внебюджетных фондов;

• сбалансированности бюджета;

• эффективности и экономности использования бюджетных средств;

• общего (совокупного) покрытия расходов бюджета;

• гласности;

• достоверности бюджета;

• адресности и целевого характера бюджетных средств.

Консолидированный бюджет области

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. Областной бюджет |  | 2. Бюджеты городов областного подчинения, в т.ч. областного центра |  | 3. Бюджеты районов об­ласти |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2.1.Го­родские бюджеты |  | 2.2. Бюдже­ты город­ских рай­онов |  | 3.1. Район­ные бюдже­ты |  | 3.2. Бюджеты городов рай­онного под­чинения |  | 3.3. Сельские, поселковые и др. бюджеты |

***Рис.3. Структура консолидированного бюджета области***

Остановимся на некоторых из них более подробно.

*Принцип единства* означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджет­ного процесса в РФ, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней.

*Принцип полноты* требует отражения в бюджете всех доходов расходов, точного обоснования дополнительного привлечения средств.

*Принцип сбалансированности* бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

*Принцип гласности* предполагает прозрачность бюджета, что оз­начает соблюдение следующих требований:

• предварительного обсуждения проектов бюджета на откры­тых заседаниях парламента;

• обязательного опубликования утвержденных бюджетов по­сле принятия закона о них, а также отчетов об исполнении бюд­жетов;

• сообщения о ходе исполнения бюджетов в течение года.

Правительство России исходит из того, что сохранение и укре­пление единого государства возможно только на основе самостоя­тельности федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, уча­стия всех территорий в финансировании расходов федерального правительства через применение единых подходов к формирова­нию доходной части федерального бюджета.

Однако анализ бюджетной работы свидетельствует о том, что принцип самостоятельности не получает достаточного практичес­кого подтверждения. Это относится и к региональным бюджетам субъектов Федерации, и к местным бюджетам.

Следующую регламентацию *принципа самостоятельности* пред­лагает ст. 31 Бюджетного кодекса. Предусматривается:

• право законодательных (представительных) органов госу­дарственной власти и органов местного самоуправления на каж­дом уровне бюджетной системы РФ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

 • наличие собственных источников, доходов бюджета каждо­го уровня, определяемых в соответствии с законодательством РФ;

• законодательное закрепление регулирующих доходов бюд­жетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом и налоговым законодательством РФ;

• право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом определять направления расходования средств соот­ветствующих бюджетов;

• право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом определять источники финансирования дефицитов со­ответствующих бюджетов;

• недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм пре­вышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по Расходам бюджетов;

• недопустимость компенсации за счет бюджетов других уров­ней бюджетной системы РФ потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением за­конодательства.

*Принцип достоверности* бюджета означает надежность показа­телей прогноза социально-экономического развития соответ­ствующей территории и реалистичность расчета доходов и расхо­дов бюджета.

*Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств* означает, что они выделяются в распоряжение конкретных полу­чателей с обозначением направления их на финансирование кон­кретных целей.

*Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюд­жетной системы РФ* означает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами мест­ного самоуправления.

Обобщая содержание принципов построения бюджетной сис­темы, получивших отражение в Бюджетном кодексе, можно ска­зать, что их реализация должна определяться необходимостью выполнения общегосударственных экономических и социальных программ, а также перераспределением финансовых ресурсов для выравнивания развития регионов.

Федеральное законодательство предусматривает обязательность финансового обеспечения функций, выполняемых органами го­сударственной власти и органами местного самоуправления через соответствующие бюджеты.

Важный вопрос — концептуальные подходы к разграничению доходов и расходов консолидированного бюджета РФ между фе­деральным уровнем и субъектами Российской Федерации.

В табл. 1 представлено распределение доходов консолидиро­ванного бюджета РФ между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ в 1996-1997 гг. Как следует из данных таблицы, оче­видна тенденция перераспределения доходов «в пользу» бюджетов субъектов РФ. Общая сумма доходов консолидированного бюдже­та РФ в 1996-2000 г. распределялась практически поровну. В 2001 году планируется распределение 51,5% доходов в федеральный бюджет, и 48,5% в региональные бюджеты, хотя первоначально были предложения 60% в федеральный и 40% в региональные бюджеты, на лекции по экономической теории назывались цифры 70 % к 30%, но противники этого выиграли, немного уступив.

Анализ позволяет выделить две основные группы факторов, влияющих на эту тенденцию. Во-первых, значительная часть финансовых ресурсов аккумулируются в государственных внебюджетных фондах; значительно выросли затраты по обслуживанию государственного долга; велики расходы на оборону и содержание Правоохранительных органов и т.д. Во-вторых, объем и доля бюджетов субъектов РФ должны увеличиваться в связи с передачей им социальных и производственных объектов, ранее финансируемых из федерального бюджета (из-за перераспределения компетенции); передачей объектов социальной и производственной инфраструктуры приватизированных и акционерных предприятий а также предприятий военно-промышленного комплекса; др. причинами. Стратегия межбюджетных отношений должна строиться в соответствии с научно обоснованными критериями бюджетного федерализма, на что направлено и Постановление Совета Федерации Федерального собрания РФ «О реформировании межбюджетных отношений в Российской Федерации» от 20.05.98 г. № 19" СФ а также «Предложения Совета Федерации по доработке проекта концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999 год и на период до 2001 года».

**Таблица 1**

 ***Доходы консолидированного бюджета РФ в 1996-1997 гг. (в % к итогу) 1***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Видыдоходов** | 1996 г. | 1997 г. |
| Консолидированный бюджет РФ | В том числе | Консолидированный бюджет РФ | В том числе |
| Феде­раль­ный бюджет | Бюджеты субъек­тов РФ | Феде­раль­ный бюджет | Бюджеты субъектов РФ |
| Удель­ный вес | Рост по сравнению с 1996г |
| Всего доходов | 100,0 | 50,5 | 49,5 | 100,0 | 46,9 | 53,1 | +3,6 |
| Налоговые поступления | 100,0 | 46,2 | 53,8 | 100,0 | 42,5 | 57,5 | +3,7 |
| Неналоговые доходы | 100,0 | 73,7 | 26,3 | 100,0 | 66,4 | 33,6 | +7,3 |
| Доходы целевых бюджетныхфондов | 100,0 | 74,4 | 25,6 | 100,0 | 71,7 | 28,3 | +2,7 |

1 Составлено по: Бюджетная система Российской Федерации: Под. ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт, 2000. – C. 64

Объективная основа **распределения доходов по** уровням бюджетной системы – структура государственной и муниципальной собственности, разграничение собственности и предметов ведения – полномочий и ответственности – между органами государственной власти Федерации, субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Бюджетный кризис, развивавшийся в течение последних лет, достиг своей вершины в 1998 г., и только принятие решительных мер позволит устранить его негативное влияние на экономику. Важнейшая задача в ближайшей перспективе – обеспечить ус­тойчивый экономический рост. Для этого необходимо ориентировать государственную политику на поддержку и стимулирование инвестиционной деятельности; создать обстановку максимально­го благоприятствования для частных капиталовложений; надежно гарантировать права собственника; добиться строжайшей эконо­мии расходов на всех уровнях управления.

Необходимо также достичь существенного снижения уровня материального неравенства, вывода из глубокого кризиса отрас­лей социального комплекса путем резкого упрощения всей систе­мы социальной поддержки, увязки предоставляемой государством помощи с реальный уровнем нуждаемости, перехода к адресной системе социальной защиты.

Основные причины бюджетного кризиса заключаются в зна­чительном снижении доли доходов бюджета из-за сокращения ва­лового внутреннего продукта и сохранения неэффективной структуры расходов бюджета, их частого нецелевого использования, промедления с давно назревшими реформами сфер бюджетного финансирования.

Оздоровление государственного бюджета необходимо осуще­ствлять по трем основным направлениям:

• увеличение его доходной базы;

• реструктуризация расходной части бюджета;

• упорядочение бюджетных процедур.

Несколько слов о тексте и структуре закона о федеральном бюджете 2001г. Проект закона о бюджете 2001г. ясно показывает основную проблему бюджетной реформы, связанной с принятием Бюджетного кодекса. Суть ее в том, что Кодекс не установил ясного описания объекта «бюджет», не сформулированы и требования к содержанию закона о бюджете. В результате, текст закона состоит из сумм утверждаемых расходов и учтенных доходов (приводимых в тексте закона и приложениях к нему в соответствии со структурой названной бюджетной классификации), а также из набора недостаточно взаимоувязанных текстовых статей, содержащих самые разнообразные нормы, выходящие за пределы темы закона.

Наиболее существенным недостатком такой хаотической организации является то, что значительная часть бюджетных расходов и доходов оказывается выведенной за пределы законодательного регулирования и даже вообще за пределы бюджетного учета. Например, таковы неясные суммы (десятки миллиардов рублей) «передаваемые в собственность» и/или «в управление». Такова и не контролируемая на регулярной основе кредиторская задолженность в пользу федерального бюджета (по выданным внутренним кредитам, что не учитывается в составе бюджетной классификации и создает условия для бюджетных потерь).

Желательно прояснение этих важных деталей в Бюджетном кодексе.

 Впервые за более чем десятилетие, в 2001 году, предлагается бездефицитный бюджет: расходы равны доходам. Бездефицитность, то есть экономическая сбалансированность бюджета, - в принципе важный позитивный сигнал агентам рынка в стране и за рубежом, повышающий доверие к экономической и финансовой политике государства, снижающий[[6]](#footnote-6) кредитные риски.

По проекту доходы и расходы федерального бюджета составят 1 трлн. 193,483 млрд. рублей. Налицо **рост** бюджета **в реальном выражении** (то есть даже с поправкой на инфляцию[[7]](#footnote-7)) **на 12%**. Доля бюджета в ВВП растет[[8]](#footnote-8) с 14,24% до 15,40%, то есть вес бюджета в ВВП увеличивается на 8%. Этим бюджет-2001 укрепляет финансовую роль государства.

В то же время бюджетный маневр выглядит довольно осторожным: **доходы по проекту-2001** **всего на 3% больше, чем ожидаемое исполнение доходов в 2000г**., скорректированное на инфляцию. Это можно объяснить двумя соображениями:

- очень сильное изменение общей структуры доходов (большее, чем структуры расходов) вызывает у Правительства желание «подстраховаться» на случай возможных сбоев;

- кроме того, при распоряжении дополнительными доходами, не учтенными в законе о бюджете, Правительство обладает гораздо большей самостоятельностью, что также делает его заинтересованным в как можно более скромной предварительной оценке бюджетных поступлений.

Однако столь осторожная оценка государственных доходов и, следовательно, расходов, обязательно вызовет требование увеличить размер бюджета. В свою очередь увеличение налоговой нагрузки создаст риск снижения темпов роста ВВП, что может поставить под угрозу начавшееся оживление в народном хозяйстве.

# Доходы бюджета

*Доходы бюджета –* это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии законодательством в распоряжение органов государственной власти соответствующего уровня.

Виды доходов бюджетов: налоговые (федеральные, региональные и местные налоги и сборы, штрафы и пени), неналоговые, безвозмездные перечисления, а также обособленно учитываются доходы целевых бюджетных фондов.

**Налоги — императивные денежные отношения, в процессе кото­рых образуется бюджетный фонд, без предоставления субъекту на­лога какого-либо эквивалента.** Первый сущностный признак нало­га — императивность. Императивность предполагает отношение власти и подчинения. Применительно к налогам это означает, что субъект налога не вправе отказаться от выполнения возложенной на него обязанности — внесения оклада налога в бюджетный фонд. При невыполнении обязательств применяются соответствующие санкции.

Смена собственника – второй признак налогов. Посредством налогов доля частной собственности (в денежной форме) становится государственной, при этом образуется централизованный денежный фонд – бюджетный фонд. Налоги поступают *только* в бюджетный фонд, в котором обезличиваются. Поэтому *налоги* -, *отношения не целевые.* Этим налоги отличаются от сборов — де­нежных отношений, в процессе которых образуются целевые де­нежные фонды. Это, например, сбор на содержание правоохра­нительных органов, сбор на нужды образовательных учреждений, курортный сбор.

Важный отличительный признак налогов – безвозвратность и безвозмездность, иными словами, налог никогда не возвращаюся плательщику налога, и последний при этом не получает ничего взамен: ни права участия в каких-либо хозяйственных опера­циях, ни права пользования материальными и нематериальными объектами, ни права какого-либо действия (ввоза, вывоза това­ров), ни документа. Этот признак различает налоги и пошлины (денежные отношения, в процессе которых образуется бюджет­ный фонд, при этом субъект пошлины получает право на осуще­ствление каких-либо хозяйственных операций (вывоз, ввоз това­ров), получает какое-либо свидетельство, документ).

Взносы в государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования. Фонд обязательного ме­дицинского страхования и Фонд занятости) не относятся к нало­гам, так как не обладают указанными выше признаками. Взносы вносятся на определенные цели; возвратны и при этом не посту­пают в бюджетный фонд.

*Роль налогов* (т.е. результат их практического использования) значительно шире, многообразнее. Прежде всего налоги играют важную роль в перераспределении чистого национального про­дукта (ЧНП) между хозяйствующими субъектами (физическими и юридическими лицами) и государством, в распоряжении кото­рого концентрируется более одной трети ЧНП.

Существенна регулирующая роль налогов.Так, например, снижение ставок налогов, предоставление налоговых льгот, налоговых кредитов способствует повышению деловой активнос­ти хозяйствующих субъектов, трансформации сбережений в инвестиции, со всеми сопутствующими экономическими процессами. При повышении налоговых ставок, а следователь­но, сокращении доли денежных средств, находящихся в распо­ряжении частного сектора, снижаются темпы экономического роста.

Известно, что для того чтобы переложить налог на потребите­ля, производитель включает его в цену товара. Но налог будет пе­реложен только в результате реализации товара. Однако продажа товара по более высокой цене (с налогом) требует и более высо­кого качества товара. Так, налоги играют определенную роль и в повышении качества производимых товаров.

Таким образом, налоги могут способствовать ускоренному раз­витию приоритетных отраслей хозяйства, отдельных экономичес­ких территорий, или замедлять их развитие; играть антимонополь­ную и антиинфляционную роль; регулировать доходы отдельных групп населения; стимулировать определенную экономическую Деятельность или заставляют отказаться от нее.

С 1 января 1992 г. вступил в силу Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». В законодательстве реализованы следующие основные принципы построения налоговой системы:

• единый подход в вопросах налогообложения, включая предоставление права на получение налоговых льгот, а также на за­щиту законных интересов всех налогоплательщиков;

• четкое разграничение прав по установлению и взиманию налоговых платежей между различными уровнями власти;

• приоритет норм, установленных налоговым законодатель­ством, над иными законодательно-нормативными актами, не от­носящимися к нормам налогового права, однако в той или иной мере затрагивающими вопросы налогообложения;

• однократность налогообложения, означающая, что один и тот же объект может облагаться налогом одного вида только один раз за установленный законом период налогообложения;

• определение конкретного перечня прав и обязанностей на­логоплательщиков, с одной стороны, и налоговых органов, – с другой.

На территории России взимаются налоги, сборы и пошлины, которые образуют налоговую систему РФ. Закон не предусматри­вает четких границ между названными видами платежей, так как всем им присущи черты обязательности и безэквивалентности, что позволило законодателю все перечисленные платежи тракто­вать как налоги. Ниже под термином «налоги» мы будем подразу­мевать не только собственно налоги, но и сборы, и платежи.

В законодательстве реализован принцип единства налоговой политики государства, проявляющийся в установлении закрытого перечня налогов, действующих на всей территории Российской Федерации. В то же время выделены три уровня налоговой системы: федеральный, субъектов Российской Федерации и ме­стный. Важно отметить, что отнесение налогов к тому или иному уровню осуществляется в зависимости от компетенции органов законодательной (представительной) власти в применении нало­гового законодательства. На практике это означает, что независи­мо от распределения налогов по уровням бюджетной системы принимать решение по отдельным вопросам взимания налогов (определение конкретных размеров ставок, расширение перечня налоговых льгот и т.д.) соответствующие органы власти могут лишь в пределах своей компетенции. Например, предоставленные местным органам власти права распоряжаться частью федераль­ных налогов (НДС, налогом на прибыль, подоходным налогом с физических лиц и т.д.) не являются основанием для изменения по их усмотрению установленного порядка исчисления и уплаты этих налогов. Следовательно, уровни налоговой системы не сов­падают с уровнями бюджетной системы: если доходы федераль­ного бюджета в части налоговых поступлений формируются толь­ко за счет федеральных налогов, то в региональные бюджеты поступают как налоги субъектов РФ, так и федеральные налоги. Аналогичная картина наблюдается и при формировании доходов местных бюджетов. Кроме закрепленных за ними местных налогов они включают в себя соответствующую часть федеральных нало­гов и налогов субъектов РФ.

Итак, **федеральные налоги** устанавливаются законодательными актами Российской Федерации и взимаются на всей ее террито­рии. Ставки федеральных налогов устанавливаются Федеральным Собранием Российской Федерации. При этом ставки налогов на отдельные виды природных ресурсов, акцизов на отдельные виды минерального сырья и таможенных пошлин устанавливаются Пра­вительством РФ. Льготы по федеральным налогам могут устанав­ливаться только федеральными законами о налогах. Однако органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут вводить дополнительные льготы в пределах сумм налогов, зачисляемых в их бюджеты. Обоснование права на налоговую льготу возлагается на налогоплательщика.

**Налоги субъектов Российской Федерации** (республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образова­ний, городов федерального значения) устанавливаются законодательными актами субъектов РФ и действуют на территории соответствующих субъектов РФ.

**Местные налоги** устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправ­ления и действуют на территории соответствующих городов, районов в городах и сельской местности или иного административ­но-территориального образования.

Так, в бюджетной классификации выделяются следующие основные виды **налоговых доходов**:

1. налоги на прибыль, доход, прирост капитала;
2. налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы;
3. налоги на совокупный доход;
4. налоги на имущество;
5. платежи за пользование природными ресурсами;
6. налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции.

Из **неналоговых** же доходов основными являются следующие виды:

1. доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности;
2. доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
3. доходы от реализации государственных запасов;
4. доходы от продажи земли и нематериальных активов;
5. поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников;
6. административные платежи и сборы;
7. штрафные санкции, возмещение ущерба;
8. доходы от внешнеэкономической деятельности.

Налоговая система страны находится в состоянии реформиро­вания. Для добросовестных и не имеющих льгот налогоплатель­щиков уровень налогов чрезмерен. В то же время значительное чис­ло налогоплательщиков имеют льготы или противозаконно уклоняются от налогов, возможности наращивания доходов бюд­жета за счет увеличения номинального налогового бремени ис­черпаны. Поэтому основной прирост доходов бюджета предпола­гается получить за счет значительного сокращения количества налоговых льгот и совершенствования бюджетных процедур, а также за счет повышения собираемости таможенных платежей и доходов от производства и продажи алкоголя, усиления значимос­ти в доходах бюджета налогов с физических лиц. Основным на­правлением налоговой политики должно стать обеспечение при­емлемых, как для государства, так и для участников рынка, фискальных условий деятельности. При этом основным приори­тетом налоговой реформы становится не только увеличение дохо­дов бюджета, но и обеспечение предпринимательской и деловой активности для оживления производства. Для выхода из бюджет­ного кризиса очень важна серьезная налоговая реформа, вклю­чающая:

• совершенствование налогового законодательства с целью его упрощения, придания налоговым законам большей прозрач­ности, расширения базы налогообложения, снижения налоговых ставок, обеспечение нейтральности налогов по отношению к не­которым категориям налогоплательщиков;

• пересмотр и отмену налоговых льгот;

• объединение налогов, имеющих одинаковую налоговую базу;

• совершенствование норм и кодификацию правил, регламен­тирующих деятельность налоговой администрации и налогопла­тельщиков, устранение противоречий налогового и гражданского законодательства;

• установление жесткого оперативного контроля за соблюдением налогового законодательства, пресечение «теневых» эконо­мических операций, повышение ответственности граждан и организаций за уклонение от налогов.

Также необходимо четкое установление налогов по различным уровням финансовой системы, прежде всего введение и строгий контроль закрытого перечня региональных и местных налогов (на федеральном уровне будут определены общие принципы установ­ления этих налогов и предельные значения их ставок).

Для предотвращения утаивания доходов от налогообложения налоговые органы будут иметь право в случае явного несоответст­вия между образом жизни налогоплательщика и его официально уплачиваемыми налогами применять метод определения величи­ны подоходного налога по внешним признакам богатства.

Важнейшее значение для стабилизации налоговой и бюджет­ной системы страны будет иметь пересмотр и крупномасштабная отмена налоговых льгот, в том числе по налогу на прибыль, подо­ходному налогу, НДС. В необходимых случаях (в частности, пред­приятиям обществ инвалидов) отмена льгот может быть компен­сирована прямыми ассигнованиями из бюджета.

Необходимо придать налоговому законодательству большую четкость и «прозрачность», не оставляющую места для неодно­значного толкования налоговых норм. В этих целях для улучшения собираемости налогов и предотвращения уклонения от налогооб­ложения должны быть осуществлены меры по рационализации и упрощению бухгалтерского учета, определению экономически обоснованного состава затрат, относимых на себестоимость про­дукции.

Борьба с предоставлением незаконных льгот и с ведением не отражаемой в бухгалтерском учете хозяйственной деятельности должна вестись через ужесточение контроля за движением налич­ных денег в легальном секторе и перекрытие каналов их перетока в «теневой» сектор, за зарубежными банковскими счетами юри­дических и физических лиц (в том числе за оффшорными счета­ми), а также за предприятиями, оказывающими услуги по созда­нию оффшорных фирм и открытию зарубежных банковских счетов, за практикой осуществления расчетов за реализованную продукцию через счета специально создаваемых структурных под­разделений и «третьих лиц».

Для решения проблемы недоимки по налогам необходимо:

• законодательно обеспечить преимущество налоговых плате­жей при установлении порядка списания средств со счета пред­приятия-должника;

• наладить работу по обращению взыскания задолженности на имущество недоимщиков;

• осуществлять процедуру банкротства при наличии устойчивой задолженности по налогам;

• установить ответственность собственников и управляющих предприятий за неуплату налогов в бюджет;

• отказаться от использования зачетных схем уплаты налогов в бюджет, вызывающих рост отсроченных недоимок;

• наладить индивидуальную работу с крупными неплатель­щиками налогов путем установления налоговых постов, введения представителей налоговой администрации в аппарат управления;

• перевести счета крупных налогоплательщиков в ЦБ РФ и федеральное казначейство;

• предусмотреть возможность оплаты налогов за счет средств, полученных от продажи пакетов акций предприятий-должников, в том числе за счет выпуска новых акций.

Скорейшее введение в действие указанных мер позволит суще­ственно повысить собираемость налогов, соотнести налоговую систему с задачами достижения экономического роста.

Рассмотрим структуру и объем доходов проекта федерального бюджета на 2001 год (см. таб. 2).

Налоговые доходы составляют 1115,32 млрд. руб. или 93,45% от всех доходов (1193,48 млрд. руб.).

В связи с данной структурой доходов могут быть высказаны следующие соображения.

1) Реально доход от НДС составляет 516,436 млрд. руб. (свыше 43% доходов бюджета!), но из этой суммы в 2001г. предполагается возвратить 91,86 млрд. руб. экспортерам для возмещения части налога, уплаченного поставщикам материалов. Таким образом, в распоряжении бюджета реально оказываются временно привлеченные чужие средства, подлежащие возврату, то есть в каком-то смысле он играет роль банкира. Однако играет эту роль бюджет плохо: вопрос об использовании этих временно привлеченных средств обходится, хотя здесь имеются огромные возможности и настоящие банки всю свою работу строят именно на эффективном распоряжении временно оказавшимися у них деньгами. Что еще хуже, не налажена даже надлежащая своевременная возвратность этих средств экспортерам, что наносит большой ущерб отечественному производству вообще и экспортным отраслям в особенности. Таким образом, вопрос о повышении эффективности использования подлежащих возврату сумм НДС, составляющих почти 8% доходов бюджета, заслуживает внимания законодателей и нуждается в правовом урегулировании.

### Таблица 2

#### ***Структура и объем доходов федерального бюджета.***1

1Составлено по: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о принятии во втором чтении проекта федерального закона "о Федеральном бюджете на 2001 год", проект федерального закона о Федерального Закона «О Федеральном бюджете на 2001 год».

2) Нет данных о НДС на импорт услуг (туризм, финансовые услуги и т.п.). Фактически импорт услуг, если не весь, то в значительной части, НДС не облагается из-за несовершенства законодательных норм, что **ведет к потере бюджетных доходов и к дискриминации отечественных производителей услуг**.

3) Низкий доход от акцизов на ввозимые товары, вероятно, означает, что эти акцизы фактически носят запретительный характер.

4) Относительно низкие доходы от 2-х «единых» налогов (на вмененный доход и при упрощенной системе налогообложения), а также от налога на игорный бизнес позволяют ставить вопрос об отмене их федерального статуса: **целесообразно сделать их региональными**.

5) Слишком малы поступления от налога на покупку валюты: они соответствуют годовому обороту валютного обмена около 5 млрд. долларов США. При том, что по опубликованным оценкам в России имеется как минимум 80 млрд. наличных долларов, получается, что каждый доллар оборачивается 1 раз за 16 лет (!). Реально валютные обороты многократно выше, но при существующем порядке взимания и учета данного налога банки имеют возможность платить его государству лишь с нетто-продаж, а налог, взимаемый с покупателей валюты по промежуточному обороту, в значительной части оставлять себе. **Надо менять процедуру уплаты данного налога**. Возможно, есть смысл вернуться к предложениям, которые разрабатывались в Совете Федерации при введении данного налога: взимать его однократно, при ввозе наличной валюты в Россию, причем по значительно более высокой ставке, а не по каждой отдельной сделке во внутреннем обороте.

Неналоговые доходы составят 64,26 млрд. руб. (5,38% доходов). Из них 26,833 млрд. руб. доходов от использования федерального имущества и 31,498 млрд. руб. от внешнеэкономической деятельности (к ней отнесены таможенные сборы и проценты по выданным Россией кредитам иным странам).

Доходы внебюджетных фондов 13,89 млрд. руб. (1,16% всех доходов). При этом из всех целевых бюджетных фондов оставлен лишь один – Минатома РФ.

Рассмотрим структурные изменения доходов в сравнении с 2000 г.Начавшийся экономический подъем и проводимая налоговая реформа в совокупности резко изменят структуру доходов бюджета.

А) Резко (впятеро) сократятся «доходы внебюджетных фондов» по сравнению с предыдущим годом. Но по существу это означает, во-первых, изменение учетной политики (по доходам), во вторых упразднение некоторой самостоятельности[[9]](#footnote-9) этих фондов.

Можно согласиться с тем, что формирование доходов дорожного фонда за счет налогов от выручки, никак не связанной с эксплуатацией дорог, экономически не было обосновано и являлось чрезмерной нагрузкой на экономику. По сути, это означало высший приоритет дорожного хозяйства над иными секторами экономики, что вряд ли оправдано в условиях системного кризиса.

В то же время формирование целевых фондов за счет привязки их к отчислениям от некоторых доходов – это вполне здоровый механизм создание заинтересованности органов управления[[10]](#footnote-10) в повышении эффективности своей работы (например налоговых служб). Вызывает сомнения недостаточно мотивированный жесткий отказ от всех бюджетных фондов. Тем более что создаются все же иные скрытые бюджетные фонды (например, 3 таких фонда как фонд регионального развития, фонд компенсаций, фонд развития региональных финансов).

Б) Предполагается, что неналоговые доходы в реальном исчислении упадут в 2001 году на 14% по сравнению с утвержденным бюджетом 2000г. Но в то же время эти доходы должны вырасти (тоже с поправкой на инфляцию) по сравнению с фактически складывающимися исполнением 2000г. на 13% (то есть для 2001 г., выбрано некое среднее между планом и фактом 2000г.).

В) Налоговый маневр 2001г. значителен. По наиболее крупным налогам эти изменения проекта-2001 по сравнению 2000г. выглядят так:

##### Таблица 3

***Изменения налогового дохода проекта-2001 по сравнению 2000г 1.***

| **№** | **Налоговый источник (2001г)** | **К бюджету-2000** | **Доля в бюджете-2001г** |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | **Закон** | **Прогноз исполнения** |  |
| 1 | НДС на производимые товары | **191,3%** | **128,4%** | 32,38% |
| 2 | акцизы на производимые товары  | **137,3%** | **131,3%** | 15,43% |
| 3 | на прибыль (доход) предприятий | **215,7%** | 100,1% | 13,25% |
| 4 | вывозные пошлины (на ВЭД) | **131,1%** | 86,6% | 10,74% |
| 5 | НДС на ввозимые товары | 103,2% | 122,1% | 10,24% |
| 6 | ввозные пошлины (на ВЭД) | 58,1%  | 86,6%  | 4,92% |
| 7 | за пользование природными ресурсами | **289,7%** | **189,5%** | 3,12% |
| 8 | на доходы физических лиц | 110,2% | 104,0% | 2,55% |
| 9 | акцизы на ввозимые товары | 87,3% | 96,9% | 0,32% |
|  |  |  |  | 92,95% |

1 Составлено по: федеральный закон «О федеральном бюджете на 2000» и проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2001».

Таким образом, существенный рост бюджета-2001 предполагается обеспечить главным образом за счет роста доходов от 4 источников: НДС, акцизов на производимые в стране товары, налога на прибыль и от пошлин на вывоз. Причем за исключением пошлин, предполагается рост доходов от этих налогов даже по сравнению с исключительно высоким текущим исполнением. Рост сборов по этим налогам пока не будет действовать угнетающе на производство: во-первых, потому что **рост НДС идет за счет перераспределения его в пользу центра от богатых регионов**, во-вторых, акцизы связаны напрямую не с размером производственного выпуска, а с материальными затратами, в-третьих, размер налога на прибыль фиксирован на уже сложившемся уровне. В то же время приведенная таблица ясно показывает, что **дальнейшие резервы увеличения** доходов без угнетающего действия налогов на экономический рост невелики.

Размер налога на доходы физических лиц пока никоим образом не связан с проводимой реформой, так как последствия начнут сказываться лишь начиная с конца 2001 года.

# Расходы бюджета

Расходы бюджета, будучи компонентом общей финансовой категории - бюджета - представляют собой затраты, возникающие в связи с выполнением государством своих функций. Эти затраты выражают экономические отношения, на основе которых происходит процесс использования средств централизованного фонда денежных средств государства по различным направлениям.

Правительство ведет интенсивную работу по реализации концепции совершенствования системы управления бюджетными средствами. В основу концепции закладываются три основных блока задач:

1. сформировать четкие правила разработки и исполнения бюджета с максимально возможной детализацией структуры бюджетных затрат и внедрением элементов казначейского метода исполнения бюджета;
2. определить наиболее приемлемые для национальных и региональных условий формы привлечения нетрадиционных финансовых источников в оборот;
3. создать полноценный информационно-аналитический комплекс в бюджетно-финансовой системе, чтобы иметь широкую информационную базу для оптимизации прогнозирования доходов и расходов бюджета, повысить оперативность бюджетной отчетности, позволяющей принимать действенные финансовые решения по эффективному маневрированию бюджетными ресурсами в существующих инфляционных условиях.

Первая группа задач реализуется уже сейчас. Одним из важнейших и сложнейших направлений совершенствования управления бюджетными ресурсами является внедрение элементов казначейского метода исполнения бюджета. Основу задач формируемых по территориям России федеральных казначейских учреждений составляют функции по разассигнованию средств, предназначенных для учреждений, расположенных на соответствующей территории и финансируемых за счет средств федерального бюджета; по организации и контролю за целевым и эффективным расходованием выделенных бюджетных ресурсов.

Следует отметить, что в соответствии с действующим законодательством экономическую основу регионов составляет их собственность например, экономическую базу местного самоуправления составляют её природные ресурсы: земля, недра и т.д.

Сложившаяся в нашей стране экономическая, в том числе и финансовая, ситуация не позволяет местным органам власти и управления при бюджетном дефиците всерьез рассчитывать на пополнение доходной части бюджетов территорий путем введения дополнительных местных налогов и сборов.

Следует помнить, что расходы любого бюджета осуществляются за счет средств налогоплательщиков и, следовательно, государство взяло на себя ответственность перед ними за выполнение определенных функциональных обязательств.

Экономическая сущность расходов бюджета проявляется во многих видах. Каждый вид расходов обладает качественной и количественной характеристикой. При этом качественная характеристика, отражая экономическую природу явления, позволяет установить назначение бюджетных расходов, количественная – их величину.

 Многообразие конкретных видов бюджетных расходов обусловлено целым рядом факторов: природой и функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, разветвленностью связей бюджета с народным хозяйством, административно-территориальным устройством государства, формами предоставления бюджетных средств и т.п. Сочетание этих факторов порождает ту или иную систему расходов бюджета любого государства на определенном этапе социально-экономического развития.

 Для выяснения роли и значения бюджетных расходов в экономической жизни общества их классифицируют по определенным признакам. В теории и практике финансов существуют несколько признаков классификации расходов бюджета.

 В первую очередь расходы бюджета подразделяются по их влиянию на процесс расширенного воспроизводства. В этом случае выделяются текущие и капитальные бюджетные расходы.

**Текущие расходы** связаны с предоставлением бюджетных средств юридическим лицам на их содержание и покрытие текущих потребностей. Эти расходы включают затраты на государственное потребление (содержание экономической и социальной инфраструктуры, государственных отраслей народного хозяйства, закупки товаров и услуг гражданского и военного характера, текущие расходы государственных учреждений), текущие субсидии нижестоящим органам власти, государственным и частным предприятиям, транспортные платежи, выплату процентов по государственному долгу и другие расходы. Как правило, эти расходы в основном соответствуют затратам, отраженным в обычном бюджете или бюджете текущих расходов и доходов.

 **Капитальные расходы**  представляют собой денежные затраты, связанные с вложением в основной капитал и прирост запасов. Они включают в себя капиталовложения за счет бюджета в различные отрасли народного хозяйства, инвестиционные субсидии и долгосрочные бюджетные кредиты государственным и частным предприятиям местным органам власти. Данная группа расходов отражается в бюджете капитальных расходов и доходов государства.

Важный признак классификации расходов бюджета – **предметный.**

При этом все расходы подразделяются на несколько крупных групп. Как правило, выделяются следующие группы расходов:

1. расходы по обслуживанию государственного долга;
2. финансирование промышленного производства;
3. финансирование обороны;
4. содержание правоохранительных органов и органов государственной власти и управления;
5. финансирование социально-культурных мероприятий;
6. финансирование науки;
7. расходы по внешнеэкономической деятельности;
8. создание резервных фондов;
9. прочие расходы и выплаты.

Здесь хорошо видна роль государства в разных областях общественной жизни. Дополнительно к указанным группам расходов могут выделяться затраты на выполнение приоритетных общегосударственных программ. Так, в Российской Федерации самостоятельно в расходах республиканского бюджета отражаются расходы на целевые региональные программы по развитию промышленного сектора экономики, расходы по ликвидации последствий ядерного взрыва в Челябинской области и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, расходы на государственную программу развития экономики и культуры малочисленных народов Севера, расходы на программу развития гражданской авиации, расходы на Российскую государственную космическую программу и др. Выделение средств по отдельным видам целевых программ обеспечивает приоритет в концентрации средств бюджета и в их использовании по главным направлениям, предусмотренным органами государственной власти.

Каждая из названных групп расходов делится в свою очередь по ведомственному и целевому признакам.

**Ведомственный признак** позволяет выделить в каждой группе расходов соответствующее министерство, другое государственное учреждение или юридическое лицо, получающее бюджетные ассигнования. Этот признак классификации расходов бюджета отражает наиболее мобильные изменения в структуре расходов, связанные с изменением системы управления.

**Целевой признак** позволяет рассмотреть расходы подразделяющиеся на конкретные виды затрат. Классификация расходов по целевому назначению создает предпосылки для рационального использования бюджетных средств, является необходимой базой для осуществления эффективного и действенного контроля за использованием бюджетных ассигнований. В настоящее время в Российской Федерации применяется классификация расходов по 19 целевых направлениям:

1. заработная плата;
2. начисления на заработную плату;
3. канцелярские и хозяйственные расходы;
4. командировки и служебные разъезды;
5. стипендии;
6. расходы на питание;
7. приобретение медикаментов и перевязочных средств;
8. приобретение оборудования и инвентаря;
9. приобретение мягкого инвентаря и обмундирования;
10. государственные капитальные вложения;
11. капитальный ремонт;
12. содержание сооружений благоустройства;
13. геологоразведочные работы;
14. проектирование;
15. государственная дотация;
16. операционные расходы;
17. платежи по ссудам;
18. возмещение разницы в ценах;
19. прочие расходы.

Кроме того, по отдельным группам расходов (в частности, по расходам на оборону ) применяется классификация, отличная от общей по целевому признаку.

 Важной проблемой осуществления целевых бюджетных расходов является их защищенность от обесценения в условиях высоких темпов инфляции на современном этапе развития экономики нашей страны (18 %). Принцип защищенности предполагает финансирование ряда статей расходов бюджета в полном объеме с учетом их инфляционного увеличения.

 Осуществление финансирования отдельных статей расходов бюджета в соответствии с их инфляционным увеличением, с одной стороны, обеспечивает защиту получателей бюджетных ассигнований в обеспечении намеченных ими мероприятий, а с другой стороны, является инфляционным фактором, увеличивающим совокупный спрос на продукцию и услуги и в дальнейшем провоцирующим развитие инфляции издержек производства.

 Последним признаком классификации расходов является **территориальный.** В соответствии с уровнем государственного управления в Российской Федерации расходы бюджета подразделяются на расходы федерального бюджета, расходы бюджетов членов федерации и расходы местных бюджетов.

 Осуществление расходов бюджета достигается при помощи бюджетного финансирования. Под ним понимается система предоставления денежных средств предприятиям, организациям и учреждениям на проведение мероприятий, предусмотренных бюджетом. Бюджетное финансирование базируется на определенных принципах, характеризуется специфическими формами и методами предоставления средств. Принцип, форма и методы бюджетного финансирования выступают составными элементами самой системы, влияют на результативность ее функционирования.

 Важную роль в организации рациональной системы бюджетного финансирования играют прежде всего принципы финансирования. К числу этих принципов относятся:

1. получение максимального эффекта при минимуме затрат. Бюджетные средства должны предоставляться лишь при условии обеспечения наибольшей результативности от их использования. Этот эффект может выражаться, с одной стороны, в решении различных задач социально-экономического развития страны, а с другой - в обратном притоке в бюджет денежных средств за счет роста доходов получателей бюджетных ассигнований;
2. целевой характер использования бюджетных ассигнований. Юридические лица получают средства из бюджета только на основе утвержденного бюджета, причем на заранее обусловленные цели. Строгое соблюдение этого принципа препятствует неэффективному использованию бюджетных ассигнований;
3. предоставление бюджетных средств в меру выполнения производственных и других показателей и с учетом использования ранее отпущенных ассигнований. Зависимость бюджетного финансирования от выполнения показателей позволяет финансовым органам осуществлять действенный и эффективный контроль за деятельностью предприятий, организаций и учреждений;
4. безвозвратность бюджетных ассигнований. Предоставление средств без условия их обязательного возврата в государственный бюджет.
5. Однако помимо безвозвратного бюджетного финансирования в настоящее время все шире применяется кредитование предприятий путем выдачи бюджетных ссуд. Проценты по таким ссудам либо не взимаются, либо взимаются по низким ставкам. Бюджетные ссуды выдаются по специальным распоряжениям Правительства Р.Ф. на выполнение целевых программ развития.

В качестве примера рассмотрим структурные показатели расходов проекта
федерального бюджета на 2001 год.

Найдем Бюджетные приоритеты 2001 г. (в сравнении с 2000 г.) Рост расходов по важнейшим бюджетным направлениям (с приведением их в сопоставимые условия и с поправкой на инфляцию) составляет:

#### **Таблица 4**

##### *Рост расходов по важнейшим бюджетным направлениям в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2001» по сравнению с федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000».* 1

| **место** | **разделы бюджетов** | **реальный рост 2001 г. к 2000 г.** |
| --- | --- | --- |
| №1 | Утилизация и ликвидация вооружений | 250% |
| №2 | Промышленность, энергетика, строительство | 153% |
| №3 | Финансовая помощь бюджетам других уровней | 149% |
| №4 | Правоохранительная деятельность  | 127% |
| №5 | Образование  | 123% |
| №6 | Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций | 120% |
| №7 | Транспорт, дорожное хозяйство, связь, информатика | 118% |
| №8 | Национальная оборона | 116% |
| №9 | Судебная власть | 115% |
| №10 | Здравоохранение и физкультура | 115% |

1 Составлено по: федеральный закон «О федеральном бюджете на 2000» и проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2001».

Эти направления можно отнести к относительным приоритетам бюджета, так как прирост расходов на них выше среднего (+12%). Следовательно, **в тенденции**, исходя из темпов роста расходов, приоритеты бюджетной политики на 2001 год можно определить так: **укрепление мира, поддержка экономики, федеративные отношения**.

Однако по абсолютным суммам расходов и по их доле в общих расходах бюджета структура приоритетов бюджета выглядит иначе:

### Таблица 5

***Расходы проекта федерального бюджета на 2001 год*1**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **место** | ***все разделы бюджета 2001г.*** | **доля** |
| №1 | обслуживание государственного долга  | 20,09% |
| №2 | национальная оборона  | 18,34% |
| №3 | финансовая помощь бюджетам других уровней  | 15,64% |
| №4 | правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства  | 11,03% |
| №5 | социальная политика  | 9,03% |
| №6 | образование  | 4,09% |
| №7 | промышленность, энергетика и строительство  | 3,72% |
| №8 | государственное управление и местное самоуправление  | 3,41% |
| №9 | транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика  | 2,56% |
| №10 | международная деятельность  | 1,86% |
| №11 | здравоохранение и физическая культура  | 1,86% |
| №12 | фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу  | 1,84% |
| №13 | сельское хозяйство и рыболовство  | 1,74% |
| №14 | целевые бюджетные фонды | 1,16% |
| №15 | судебная власть  | 0,95% |
| №16 | культура, искусство и кинематография  | 0,53% |
| №17 | средства массовой информации  | 0,52% |
| №18 | предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий  | 0,52% |
| №19 | утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров | 0,51% |
| №20 | охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия  | 0,39% |
| №21 | исследование и использование космического пространства  | 0,38% |
| №22 | мобилизационная подготовка экономики  | 0,04% |
| №23 | пополнение государственных запасов и резервов  | 0,04% |
| №24 | развитие рыночной инфраструктуры  | 0,01% |
| №25 | прочие расходы  | -0,27% |

1 Составлено по: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о принятии во втором чтении проекта федерального закона "о Федеральном бюджете на 2001 год", о распределении расходов федерального бюджета на 2001 год по разделам функциональной классификации расходов бюджетов российской федерации.

По-прежнему на первом месте (свыше 1/5 бюджета) остается обслуживание долга. Однако в реальном выражении эти расходы даже упадут на 4%, то есть это направление получило даже отрицательный приоритет по приростам. Это несомненно является достижением общей макроэкономической политики.

Возрастание помощи бюджетам иных уровней связано с суммарной утратой налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации (например, по НДС). Однако основные потери несет малое число[[11]](#footnote-11) наиболее богатых регионов, в то время как рост объемов помощи увеличивает степень выравнивания для большей части субъектов Федерации. Тем не менее надо отметить, что высокая приоритетность расходов, связанных с федеративными отношениями, и по темпам роста, и по объему, достигается отнюдь не бесконфликтно, порождает социально-экономические проблемы на уровне регионов и политические в их взаимоотношениях с центром.

Наиболее ярко разрыв между тенденцией и фактическим положением проявляется в сфере государственной поддержки экономики. Если по темпам роста это направление является вторым приоритетом, то по абсолютной величине расходов занимает лишь скромное 7-е место.

Концентрация расходов на немногих наиболее крупных статьях показывает, что фактически сложившиеся приоритеты имеют подавляющее преимущество перед новыми, закладываемыми в качестве тенденции. Из 25 разделов на первые 3 приходится более 1/2 расходов бюджета (54,07%), на первые 5 разделов - более 3/4, на первые 10 - более 9/10 расходов.

Сам факт такой концентрации ресурсов можно оценить положительно, но **действия государства по изменению системы приоритетов должны быть более решительными**, иначе еще на долгие годы бюджетная политика сохранит инерционный характер, не позволяющий решить стоящие перед страной, перед государством задачи.

Бюджетная политика в области расходов в ближайшей перспек­тиве будет реализоваться исходя из объема ресурсов, определен­ных в рамках прогноза доходов и источников финансирования бюджетного дефицита.

Процедура составления проекта бюджета должна позволять фе­деральным органам исполнительной власти самостоятельно оп­ределять наиболее важные направления расходования средств внутри отрасли исходя из возможностей бюджета по финансиро­ванию конкретных отраслей экономики и социальной сферы при сохранении общих приоритетов, предусмотренных в проекте фе­дерального бюджета.

Предстоит сделать болезненный шаг – сократить число бюджетополучателей. Наличие более 140 прямых получателей средств из федерального бюджета делает его трудно исполнимым. Бюд­жетные средства должны распределяться по перечню, ограничен­ному количеством федеральных органов исполнительной власти, при этом остальные бюджетные учреждения должны быть включены в состав профильных министерств и ведомств. Это позволит создать более эффективную ведомственную структуру расходов бюджета, строже спрашивать за его исполнение с ограниченного круга министерств и ведомств.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов важно выделить приоритеты расходования бюджетных средств и определить статьи, которые не являются первоочередными и могут быть сокращены в следующем году. Среди расходов приоритетного харак­тера следует выделить следующие:

• социальные расходы, доля которых существенно возрастает в общем объеме бюджета; в структуре социальных расходов также будут выделены приоритеты: расходы на выплату пенсий, культу­ру и искусство;

• военные расходы, уровень финансирования которых сохра­нится. Финансовые аспекты проведения военной реформы будут отражать в первую очередь приоритетное финансирование рас­ходов на оборонные научно-исследовательские и опытно-конст­рукторские разработки. Предстоит осуществить реструктуриза­цию военно-промышленного потенциала при сохранении финансирования наиболее ценных его элементов, а также про­цесса разработки новейших образцов оружия как основы модер­низации Вооруженных Сил. Значительных денежных средств по­требует финансирование затрат на обеспечение выходными пособиями и жильем увольняемых из Вооруженных Сил военно­служащих, без чего не удастся осуществить начальный этап воен­ной реформы;

• расходы на содержание судебной системы, которые должны возрасти, чтобы обеспечить реальную независимость этой ветви власти; полное и своевременное финансирование судебной сис­темы создаст необходимую основу для борьбы с преступностью и коррупцией;

• расходы на реструктуризацию угольной отрасли будут направ­лены на осуществление финансирования ликвидации убыточных шахт и мероприятий по социальной защите шахтеров: реформа механизма бюджетного финансирования угольной отрасли на­правлена на повышение эффективности и усиление контроля за целевым использованием бюджетных средств на основе заключе­ния договоров между государством и угольными предприятиями, от выполнения которых будет зависеть объем финансирования от­расли.

Президент РФ 27 мая 1998 г. подписал Указ «О мерах по обес­печению экономии государственных расходов» № 597, в котором одобрена работа Правительства РФ по подготовке программы эко­номии государственных расходов. Сфера действия программы распространяется на феде­ральный бюджет, однако предполагалось применение программы и для бюджетов субъектов Федерации после заключения соглаше­ний между Правительством РФ и органами исполнительной вла­сти Субъектов Федерации. Методы реализации программы осно­ваны на:

• проведении инвентаризации и сокращении количества юри­дических лиц и численности работников, занятых в бюджетной сфере, содержание которых финансируется за счет средств феде­рального бюджета;

• анализе условий оплаты труда в организациях, финанси­руемых из федерального бюджета;

• поэтапном отказе от дотаций и субсидий, осуществляемых за счет федерального бюджета;

• оптимизации расходов по обслуживанию государственного долга;

• обеспечении контроля за соблюдением бюджетными орга­низациями лимитов потребления электро и теплоэнергии;

• усилении контроля за заключением договоров, определяю­щих обязательства бюджетных организаций;

• урегулировании объемов кредиторской задолженности;

• инвентаризации и проверке законности и эффективности использования зданий, находящихся в федеральной собственно­сти;

• ревизии нормативно-правовой базы с целью исключения бюджетных расходов, не обеспеченных реальными источниками финансирования.

И эта программа способствовала уже к 1999 г. несколько сократить расходы бюджета. И в проекте бюджета на 2001 впервые за более чем десятилетие предлагается бездефицитный бюджет. Хотя это достигнуто благоприятной ситуацией на мировом нефтяном рынке и частично за счет заведомого занижения части процентных платежей по долговым обязательствам правительства.

# Внебюджетные и целевые бюджетные фонды

Переход к рыночной экономике сопровождается модернизацией всей финансовой системы России. В наибольшей степени это относится к ее центральному звену — бюджету. «Из недр» бюдже­та появились внебюджетные фонды, среди них ведущее место за­няли социальные фонды. Внебюджетные фонды представляют собой одно из звеньев системы финансов: с их помощью осуще­ствляется перераспределение национального дохода по инициа­тиве и в интересах органов государственной власти. Специфика внебюджетных социальных фондов — четкое закрепление за ними доходных источников и, чаще всего, строго целевое использова­ние их средств.

История возникновения внебюджетных государственных фон­дов связана с развитием специальных видов правительственной деятельности, для которой была нежелательна огласка. Как пра­вило, это были операции временного характера, которые покры­вались за короткий срок специальными доходами. Специальные фонды или счета появились задолго до возникновения единого государственного бюджета. Количество и перечень специальных фондов и счетов не были постоянными: одни открывались, дру­гие аннулировались. Поскольку они не утверждались парламен­том, правительство могло использовать такие средства бескон­трольно. Создание специальных фондов позволяло привлекать дополнительные средства для расширения сферы деятельности правительства в области военных расходов, научных исследова­ний, регулирования экономического развития страны, внешнеэкономической деятельности и социальных выплат населению. Правительство имело возможность за счет временно свободных средств, аккумулированных в специальных фондах, покрывать кассовые разрывы и дефицит бюджета, осуществлять непредви­денные расходы.

Расширение деятельности государства привело к созданию большого количества специальных фондов, названия которых, как правило, объясняли и цель расходования средств. Такая мно­жественность фондов усложняла деятельность государства, поэто­му на основе объединения различных фондов и был создан госу­дарственный бюджет. Однако многие внебюджетные фонды сохранили свое значение и продолжали существовать наряду с государственным бюджетом. Специальные фонды или счета суще­ствуют в Германии, во Франции, в Англии, в Японии, в США и целом ряде других государств. «Так, в рамках федерального бюджета США насчитывается более 800 подобных фондов»[[12]](#footnote-12). За счет их средств в отдельные пе­риоды финансировалось более 50% государственных расходов. Специальные счета создавались для правительственной предпри­нимательской деятельности, строительства, управления денежной системой и государственным долгом, национального страхования.

***Методы формирования*** специальных фондов следующие: спе­циальные налоги и сборы; ассигнования из центрального и мест­ных (региональных) бюджетов; специальные займы; доброволь­ные поступления.

Кроме, того, средства в фонды могут поступать за счет капита­лизации части временно свободных средств (покупка ценных бу­маг, инвестиции).

*По срокам действия* специальные фонды подразделяются на по­стоянные и временные, которые прекращают свое существование после выполнения возложенных на них задач.

*По принадлежности* различают государственные, местные и межгосударственные фонды. Наибольшее значение среди межго­сударственных фондов имеют Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития, бюджетная ко­миссия Европейских сообществ.

*По целям* выделяют социальные фонды, фонды личного и иму­щественного страхования, экономические, кредитные, научно-исследовательские, инвестиционные, конъюнктурные, экологи­ческие, военно-политические фонды.

В России, в отличие от зарубежных государств, исторически сложилась иная система осуществления государственных расхо­дов. Составлялись **два вида бюджетов**: обыкновенный и чрезвы­чайный. Обыкновенный бюджет формировался из традиционных, относительно постоянных доходов и направлялся на финансиро­вание расходов, связанных с осуществлением основных функций государства. Чрезвычайный бюджет фактически выполнял функ­ции специальных фондов, он не утверждался, не публиковался и содержался в тайне. За счет его средств погашался государствен­ный долг, покрывались убытки, вызванные войной, стихийными бедствиями и т.д. Кроме того, за счет средств чрезвычайного бюд­жета покрывался дефицит обыкновенного. Бюджетная система СССР предусматривала существование одного государственного бюджета.

Впервые целевые внебюджетные фонды стали создаваться в Российской Федерации в период перехода страны на новые эко­номические отношения на основе Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.91 г. № 1734-1. Среди них ведущую роль заняли социальные внебюджетные фонды. При создании социальных внебюджетных фондов ставилась задача «разгрузить» бюджет от существенной до­ли социальных расходов, которые в рамках бюджета финансиро­вались с большим напряжением. Одновременно с социальными были созданы иные внебюджетные фонды. Впоследствии, исчер­пав положительный ресурс от функционирования целого ряда внебюджетных фондов, Правительство РФ приняло решение о консолидации их в бюджет, при этом сохранив определенную ав­тономность таких фондов. Они включаются в бюджет отдельными статьями, т.е. трансформировались в целевые бюджетные фонды. Социальные фонды сохранили статус внебюджетных.

В состав государственных социальных внебюджетных фондов Российской Федерации в настоящее время входят: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхова­ния РФ, Государственный фонд занятости РФ. Эти фонды акку­мулируют средства для реализации важнейших социальных гарантий — государственного пенсионного обеспечения, под­держки в сфере занятости, оказания бесплатной медицинской помощи, поддержки в случае потери трудоспособности, во вре­мя отпуска по беременности и родам, санаторно-курортного об­служивания и т.д.

Социальные внебюджетные фонды, за исключением Фонда за­нятости, — самостоятельные финансово-кредитные учреждения. Однако эта самостоятельность имеет свои особенности, сущест­венно отличается от экономической и финансовой самостоятель­ности государственных, акционерных, кооперативных, частных предприятий и организаций. Внебюджетные социальные фонды организуют мобилизацию и использование средств фондов в раз­мерах и на цели, регламентированные государством. Государство определяет уровень страховых платежей, принимает решение об изменениях структуры и уровня денежных социальных выплат.

По условиям жизни населения, в первую очередь пенсионеров и инвалидов, можно судить о социальной ориентации экономики, о гражданской ответствен­ности общества. За последние 15 лет расходы западных стран на государственные пенсии по старости и инвалидности увеличились вдвое. Имеют устойчивую тен­денцию к росту соответствующие расходы и в России. Но так было не всегда. До второй мировой войны во многих странах, в том числе и в США, на получение пенсии могли рассчитывать только государственные служащие, ветераны войн, отставные военные, железнодорожники. Не был в этом отношении исключени­ем и Советский Союз. В 1941 г. в огромной стране с населением 196 млн человек, из которых 12 млн составляли старики, получали пенсии по старости только 200 тыс. человек. Пенсионное обеспечение по старости и инвалидности, в его совре­менном понимании, было введено в СССР только в 1956 г.

В настоящее время в Российской Федерации используется так называемая **распределительная система пенсионного обеспечения**. Ее суть в следующем. Взносы, собираемые сегодня с работающего населения, идут на выплаты пенсионерам. Такой механизм назы­вают механизмом солидарности поколений, так как те, кто сего­дня содержат пенсионеров, сами в старости окажутся на содержа­нии следующего поколения. Неэффективность распределительной системы особенно ярко проявляется на фоне современной демо­графической ситуации в нашей стране и в мире в целом.

Современные пенсионные реформы предполагают создание так называемых накопительных пенсионных систем. При такой системе взносы, аккумулирующиеся в пенсионной системе за счет платежей работника и его работодателя, не расходуются на выплаты сегодняшним пенсионерам, а накапливаются. Деньги ин­вестируются и приносят доход до тех пор, пока плательщик не вышел на пенсию. Все сбережения плательщика и весь инвести­ционный доход, полученный на эти сбережения, являются его личной собственностью, которая и обеспечит выплату пенсии. По­жилой человек при данной системе не зависит ни от государства, ни от молодого поколения. В этом случае не может быть пенсион­ной уравниловки, в то же время экономика получает огромные ресурсы для долгосрочных вложений, накопительный механизм в большинстве случаев сочетается с распределительным, но иногда полностью его заменяет. В ряде случаев управление пенсионными деньгами остается за государством, но часто эту обязанность берут на себя и частные компании. Может существовать даже система конкурирующих друг с другом негосударственных пенсионных фондов.

Основные принципы, по которым все большее число стран мира переходят с распределительной системы на накопительную следующие:

1. Демографическая тенденция в мире сегодня такова, что на одного человека преклонного возраста постепенно приходится все меньшее число работающих. По данным Министерства социаль­ной защиты населения РФ, показатель соотношения количества работающих к количеству пенсионеров в России в 1995 г. состав­лял 1,8, а на конец 1996 г. он был уже равен 1,76. Прогнозные оценки на следующие **четыре десятилетия** показывают, что число лиц в возрасте 65 лет и старше увеличится при одновременном существенном снижении за этот же период численности людей трудоспособного возраста. В такой ситуации при распределитель­ной системе в будущем придется либо сокращать пенсии, либо увеличивать взносы каждого трудоспособного человека в пенси­онный фонд.

2. При накопительной пенсионной системе существует прямая связь между тем, сколько человек зарабатывал, и тем, каков бу­дет размер его пенсии. Деньги на пенсионных счетах — собствен­ность граждан, а не государства, поэтому надежность пенсионно­го обеспечения в накопительной системе повышается.

3. Накопительная система повышает норму сбережений в стра­не, что очень важно для ускорения экономического роста, тем более что основной фактор, определяющий низкий уровень пен­сий в России, — состояние экономики и производительность труда.

Кризис пенсионной системы наблюдается не только в России, в мировой практике существуют примеры похожих кризисов. По­этому, для того чтобы понять, как решать пенсионную проблему, необходимо изучить опыт проведения пенсионных реформ в дру­гих странах, что позволит выбрать наиболее эффективные пути выхода из кризиса. Требуют серьезного реформирования и другие внебюджетные социальные фонды, действующие в настоящее вре­мя в Российской Федерации.

Расходы на пенсионное обеспечение — самый объемный по­ток социальных трансфертных платежей в России. В течение 1993-1996 гг. эти финансовые потоки составляли от 25 до 47% по отно­шению к расходам федерального бюджета. На 1 января 1999 г. в стране насчитывалось свыше 38 млн пенсионеров – более 1/5 всего населения.

Основной источник доходов Пенсионного фонда — *страховые взносы работодателей и работающих.* Работо­датели ежемесячно уплачивают страховые взносы одновременно с получением в банках и иных кредитных организациях средств на выплаты работникам за истекший месяц. Этот срок устанавлива­ется не позднее 15-го числа месяца, за который исчислены стра­ховые взносы. В таком же порядке работодатели начисляют и упла­чивают обязательные страховые взносы с работников, включая работающих пенсионеров. Страховые взносы в Пенсионный фонд начисляются на все виды заработка (дохода) в денежной или на­туральной форме независимо от источника их финансирования, в том числе штатных, нештатных, сезонных и временных работни­ков, а также работающих по совместительству или выполняющих разовые, случайные и кратковременные работы. Перечень выплат, на которые не начисляются страховые взносы в Пенсионный фонд, утверждает Правительство РФ.

Пенсионный фонд Российской Федерации образован Поста­новлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. На Долю Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) прихо­дится почти 75% средств внебюджетных социальных фондов. Ос­новные задачи Пенсионного фонда как самостоятельного финан­сово-кредитного учреждения – аккумуляция страховых взносов и расходование средств фонда в соответствии с действующим зако­нодательством.

Понятие «целевые бюджетные фонды» появилось в 1995 г., ко­гда подобный статус был закреплен за некоторыми ранее вне­бюджетными фондами, создаваемыми в качестве целевого источ­ника финансирования отдельных государственных расходов.

Анализ существования некоторых фондов выявил ряд сущест­венных недостатков, и прежде всего таких, как межведомствен­ное распыление государственных средств и ослабление государст­венного финансового контроля за их целевым использованием.

Для преодоления указанных недостатков отдельные внебюд­жетные фонды начиная с 1995 г. стали учитываться в составе бюд­жетной системы страны. Это мероприятие несомненно способст­вует консолидации всех государственных средств под контролем фискальных органов государства, что имеет немаловажное значе­ние в условиях современной бюджетной напряженности.

В 1998 г. в состав бюджетной системы РФ были включены сле­дующие целевые бюджетные фонды:

• дорожные фонды;

• Фонд развития таможенной системы РФ;

• Федеральный фонд государственной налоговой службы РФ и Федеральной службы налоговой полиции РФ;

• Государственный фонд борьбы с преступностью;

• экологические фонды;

• Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы**;**

• Фонд развития Федеральной пограничной службы;

• Фонд Министерства РФ по атомной энергии.

Подавляющая часть средств целевых бюджетных фондов кон­солидируется в составе федерального бюджета. Данные табл. 6 отражают структуру и объем этих фондов в 1998 г.

#### **Таблица 6**

***Расходы целевых бюджетных
фондов федерального бюджета на 1998 г. 1***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Сумма млн.руб.[[13]](#footnote-13) | В %, к итогу |
| Расходы целевых бюджетных фондов, всего | 35 573 | 100,0 |
| в том числе:Федеральный дорожный фонд РФФонд развития таможенной системы РФФедеральный фонд государственной налоговой службы РФ и Федеральной службы налоговой полиции РФ;Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы**;**Государственный фонд борьбы с преступностью;Федеральный экологический фонд;Фонд развития Федеральной пограничной службы;Фонд Министерства РФ по атомной энергии. | 21 3283 0073 4943 222300721 7002 450 | 60,08,49,89,10,80,24,86,9 |

1 Составлено по: Федеральный закон РФ от 26.03.98 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год».

Таким образом, под целевыми бюджетными фондами понима­ется фонды, образуемые в соответствии с действующим законодательством для финансирования отдельных государственных рас­ходов и консолидируемые в составе бюджетной системы страны для обеспеченья полного государственного контроля за поступлением и целевым использованием их средств.

В следующем году многие целевые бюджетные фонды перестанут существовать. Вот, что написано в проекте Федерального Закона «О Федеральном бюджете на 2001 год»:

**“Статья 7.** Упразднить с 1 января 2001 года
Федеральный дорожный фонд Российской Федерации;
Федеральный экологический фонд Российской Федерации;
Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы;
Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов;
Федеральный фонд Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации;
Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов;
Государственный фонд борьбы с преступностью;
Фонд контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации;
Фонд по охране озера Байкал;
Фонд содействия военной реформе.

**Статья 8.** Включить в федеральный бюджет на 2001 год средства целевого бюджетного Фонда Министерства Российской Федерации по атомной энергии.”

Таким образом, возникнув в 1998 году, многие целевые бюджетные фонды в 2001 году будут ликвидированы. Это связано скорее с тем, что правительство в 2001 хочет получить бездефицитный бюджет и не желает расходовать средства в данных целях.

Средства же целевого бюджетного Фонда Министерства Российской Федерации по атомной энергии будут включены в федеральный бюджет. Доходы фонда, как доходы бюджета, а расходы, как отдельной строкой расходов федерального бюджета. Дума поддержала эту инициативу, включив пункт о ликвидации этих фондов в 9 пункт постановление о принятии во втором чтении проекта Федерального Закона «О Федеральном бюджете на 2001 год».

Вызывает сомнения недостаточно мотивированный жесткий отказ от всех бюджетных фондов. Тем более что создаются все же иные скрытые бюджетные фонды (например, 3 таких фонда как фонд регионального развития, фонд компенсаций, фонд развития региональных финансов).

# Регулирование дефицита бюджета

Расходы и доходы государственного бюджета не всегда совпадают. Чаще всего они и не совпадают. Если доходы больше расходов, то правительство сталкивается с **бюджетным дефицитом**. Противоположная ситуация, т.е. превышение доходов над расходами, называется бюджетным профицитом, или излишком. Принято различать первичный и общий дефицит государственного бюджета. **Первичный дефицит** – это общий дефицит государственного бюджета, уменьшенный на сумму процентных выплат по государственному долгу. По аналогии определяется и первичный профицит.

Принято также различать фактический, структурный и циклический дефицит государственного бюджета.

**Фактический дефицит** – это отрицательная разница между фактическими (действительными) доходами и расходами правительства.

**Структурный дефицит** – это разность межу доходами и расходами государственного бюджета, рассчитанная для уровня национального дохода, соответствующего полной занятости. Другими словами, это та разница, которая существовала бы, если бы при действующей системе налогообложения и принятых законодательной властью государственных расходах в экономике существовала бы полная занятость.

Циклический дефицит – это разница между фактическим и структурным дефицитом государственного бюджета. Циклический дефицит представляет собой следствие колебаний экономической активности в ходе делового цикла. При этом изменения в налоговых поступлениях и государственных расходов происходит автоматически. Графическое изображение бюджетного дефицита и бюджетного излишка (профицита) дано на рис 4.

## T,G

 **E Профицит**

**Дефицит**

**Y**

***Рис. 4. Государственные расходы, налоговые поступления и дефицит
государственного бюджета***

**t – налоговая ставка; G – государственные расходы; T – налоговые поступления; Y – доход. В точке E – сбалансированный бюджет, т.е. налоговые поступления равны государственным расходам T=G**

С развитием инструмента государственных ценных бумаг дефи­цит федерального бюджета начиная с 1995 г. перестал финансироваться путем увеличения денежной массы. Это позволило обеспе­чить независимость политики Центрального банка РФ от бюджетной политики, что явилось основным фактором снижения инфляции и стабилизации рубля. Однако масштабы заимство­ваний, осуществленных в 1995-1996 гг., привели к быстрому росту внутреннего долга и затрат на его обслуживание.

Необходимо пересмотреть политику заимствований, в частности нужно устанавливать размер дефицита федерального бюджета, финансируемого за счет внутренних источников, таким обра­зом, чтобы добиться снижения реальной процентной ставки по государственным ценным бумагам до уровня, не превышающего рост инфляции. В результате номинальные процентные ставки, со­ответствующие поставленной цели по урегулированию проблемы обслуживания внутреннего долга, должны составить в 1998 г. 12-15%, в 1999г.- 10-11%, в 2000 г. - 8-10%. Однако очевидно, что финансовый кризис 1998 г. внес коррективы в планы правитель­ства.

Важнейшая задача – качественно изменить суть политики государства на рынке государственных ценных бумаг. Во-первых, главу угла должны быть поставлены не потребности бюджета, ограничение негативного влияния на экономический рост бреме­ни обслуживания внутреннего долга государства. Во-вторых, долж­ны быть изменены некоторые принципы работы государства на финансовом рынке. В частности, необходимо создать финансовый резерв Министерства финансов РФ, предназначенный для актив­ных операций на рынке ценных бумаг с целью сглаживания цено­вых колебаний, осуществления целенаправленной политики по реструктуризации портфеля ценных бумаг, принадлежащего ин­весторам, и улучшения платежного графика.

Анализ причин бюджетного кризиса показывает, что до тех пор, пока в России не будет полномасштабной системы цивили­зованных бюджетных процедур, существует опасность воспроиз­водства бюджетного кризиса. В этих условиях Правительство РФ предложило следующие меры:

• осуществлять составление проекта бюджета на очередной финансовый год исходя из предельных лимитов финансирования, доводимых до бюджетополучателей, что упростит работу по под­готовке бюджета, сделает его показатели реалистичными и упо­рядочит запросы министерств и ведомств (такая практика ранее уже использовалась);

• увязать составление бюджета со среднесрочным бюджетным планированием, что важно для определения финансовой полити­ки государства на перспективу и выработки программы действий правительства по ее реализации. При этом каждый последующий финансовый год необходимо вносить коррективы в составляемый и ежегодно уточняемый трехлетний финансовый план. Это позволит более четко определять приоритеты бюджетной и налоговой политики, прогнозировать стратегию на финансовых рынках и размеры внешних заимствований;

• разработать цивилизованную процедуру секвестра расходов одновременным созданием системы достаточных резервов, не­обходимых для оперативного реагирования на изменяющуюся си­туацию;

• обеспечить полномасштабный переход на казначейскую сис­тему исполнения бюджетов всех уровней;

• внедрить в практику распределение бюджетных средств на конкурсной основе;

• совершенствовать систему государственного финансового контроля с определением координирующих в этой сфере органов ветвей власти, восстановлением ведомственного финансового контроля, контролирующей вертикали, ужесточением санкций за незаконное и нецелевое использование государственных средств.

На решение поставленных задач направлен Бюджетный кодекс Российской Федерации – свод законов о бюджетном устройстве и бюджетном процессе. Кодекс подготовлен Правительством Рос­сийской Федерации совместно с депутатами Государственной Ду­мы и был принят Федеральным Собранием в июле 1998 г.

Следует отметить, что государственные бюджеты западных стран с развитой рыночной экономикой продолжают оставаться хронически дефицитными. Однако в условиях относительно устойчивого экономического положения, динамично развивающейся экономики с устойчивыми и эффективными международными связями бюджетные дефициты (конечно, в допустимых границах) не рассматривается как крайне отрицательные финансовые показатели. В долг жили и продолжают жить многие экономически развитые государства. Так, например, в США в 1994 году дефицит бюджета составлял 203 млрд долл. А государственный долг был равен 4,6 трлн дол. На начало 1999 года государственный долг составил 6,8 трлн. долл. Но следует отметить разницу между государственным долгом РФ и государственным долгом США. В США – это, в основном, внутренний долг, и только 14% государственных долговых обязательств составляют внешний долг. В РФ, это, в основном, внешний долг. Если на 1 января 2002 года государственный внешний долг будет составлять 157 млрд долл, согласно статье 91 проекта федерального бюджета на 2001 год. А внутренний долг, согласно статье 80, – 575,7 млрд. рублей, что в переводе по прогнозируемому курсу в 30 рублей за доллар, составляет 19,19 млрд долл. Следовательно, общий государственный долг будет составлять 157,00 + 19,19 = 176,19 млрд долл. А внешний долг РФ будет составлять 89 % государственного долга.

Проект бюджета на 2001 год предлагается бездефицитным, хотя ликвидация дефицита достигнута частично за счет заведомого занижения части процентных платежей по долговым обязательствам правительства, приостановлением действия законодательных актов в связи с тем, федеральным бюджетам не предусмотрены средства на их реализацию. Таких актов 39 они приведены в приложении 5 к проекту федерального бюджета на 2001 год. Доходы бюджета поддерживаются высокими ценами на мировом нефтяном рынке.

# Основы организации бюджетного процесса

Определяющие параметры федерального бюджета формируются на основе принципиальных положений социально-экономической и финансовой политики на следующий год, на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Особенность современной социально-экономической политики состоит в обеспечении роста инвести­ций в основные фонды и масштабной реструктуризации бюджет­ных расходов. В процессе ее реализации предполагается:

• обеспечить высокие темпы роста инвестиций для динамич­ного развития экономики и структурных преобразований;

• осуществить институциональные преобразования, необхо­димые для эффективного функционирования рыночной эконо­мики, обеспечивающие гарантии прав собственности, регулиро­вание деятельности естественных монополий;

• принять меры по укреплению законности и правопорядка, повышению результативности управленческой деятельности на основе создания системы государственного контроля за качест­вом управления и соблюдением законности;

• обеспечить прогрессивные структурные сдвиги в производстве и экспорте, повышение на этой основе эффективности и конкурентоспособности предприятий.

Бюджетная политика должна базироваться на принципах ре­альности и открытости, должна быть направлена на недопусти­мость ситуации, когда принятые бюджетные показатели не реали­зуются. Проект федерального бюджета разрабатывается на основе среднесрочного прогноза основных финансовых показателей.

Ниже формирование федерального бюджета изложено в соот­ветствии с положением Бюджетного кодексаРФ.

По результатам работы по формированию консолидированного федерального бюджета Министерство финансов РФ и Министер­ство экономики РФ с привлечением других министерств и ведомств готовят *Бюджетное послание Президента РФ.* В случае необходимости Президент РФ вносит в этот документ отдельные коррективы. С Бюд­жетным посланием на очередной финансовый год Президент РФ выступает в Федеральном Собрании РФ и направляет его для опуб­ликования в печати. Бюджетное послание включает:

• основные показатели социально-экономического развития РФ на планируемый год и среднесрочную перспективу;

• сводный финансовый баланс в целом по территории РФ;

• основные направления бюджетной и налоговой политики;

• проект консолидированного бюджета РФ;

• проект федерального бюджета;

•оценку результатов исполнения федерального и консолиди­рованного бюджетов РФ за предыдущий год и истекший период года, предшествующего планируемому;

• другие показатели, положения, характеризующие стратегию и объемы федерального бюджета на очередной год.

Указанный этап прохождения федерального бюджета носит да­леко не формальный, «представительский» характер, как может показаться на первый взгляд. Важнейший финансовый документ страны – бюджет – вносится на рассмотрение депутатов Федерального Собрания РФ первым лицом государства. Это придает содержанию Бюджетного послания особую значимость, свидетель­ствует о том, что провозглашаемая концепция экономического развития страны одобряется Президентом и гарантируется им.

Рассмотрим основные этапы формирования, рассмотрения, утверждения и исполнения федерального бюджета.

**Процесс формирования** федерального бюджета начинается с Указа Президента РФ «О формировании федерального бюджета РФ и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Федерации на ... год», в котором регламентируются принципиальные положения финансово-бюджетной политики; особенности структуры бюдже­та на очередной год; организация взаимоотношений с террито­риями и другие позиции. Следующий документ – постановление Правительства РФ «О разработке прогноза социально-экономи­ческого развития РФ и проекта федерального бюджета на ... год».

*Формирование федерального бюджета организуется и осуществ­ляется Правительством РФ,* которое своим постановлением по­ручает Министерству экономики РФ организовать разработку про­гноза социально-экономического развития РФ на планируемый год и уточнение прогноза социально-экономического развития РФ.

*Министерство финансов РФ* по поручению Правительства РФ организует разработку федерального бюджета на планируемый год и проектировок основных расходов федерального бюджета.

*Министерство экономики РФ с* участием Министерства финан­сов РФ, других министерств. Государственного комитета по ста­тистике, Центрального банка РФ в десятидневный срок после по­становления Правительства РФ представляет в Правительство основные параметры функционирования экономики страны в планируемом году:

• макроэкономические показатели, характеризующие состоя­ние экономики;

• мероприятия по финансовой и экономической стабилиза­ции;

• другие показатели и материалы, позволяющие уточнить про­гноз социально-экономического развития РФ.

Далее происходят много разных согласований и уточнений между министерствами.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год вместе указанными в ст. 192 БК РФ документами вносится на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации не позднее 15 августа текущего года (До 1 октября Правительство и Банк России представляют в ГД дополнительные материалы, указанные в ст. 193 БК РФ). Совет ГД (в период парламентских каникул - ее Председатель) направляет проект в Комитет ГД по бюджету для подготовки заключения о формальном соответствии представленных документов требованиям закона, после получения которого проект направляется в Совет Федерации, комитеты Государственной Думы, другим субъектам законодательной инициативы для замечаний и предложений и в Счетную палату РФ на заключение. Государственная Дума рассматривает проект бюджета в четырех чтениях.

*В первом чтении*: ГД обсуждает концепцию и прогноз социально-экономического развития РФ, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ, проект программы внешних заимствований РФ в части источников внешнего финансирования покрытия дефицита федерального бюджета, а также основные характеристики бюджета. ГД заслушивает доклад Правительства РФ, Комитета по бюджету и профильного комитета, ответственного за рассмотрение проекта бюджета, доклад Председателя Счетной палаты и принимает решение о принятии или отклонении проекта. В случае отклонения проекта ГД может передать проект в согласительную комиссию (состоящую и представителей ГЛ, СФ и Правительства РФ), вернуть проект Правительству на доработку или поставить вопрос о доверии Правительству РФ (в последнем случае новый проект бюджета готовит и вносит в ГД новый состав Правительства РФ). При передаче проекта в согласительную комиссию она разрабатывает согласованный вариант основных характеристик бюджета, после чего проект вновь вносится на рассмотрение в первом чтении в ГД. По итогам рассмотрения проекта в первом чтении принимается постановление ГД о принятии проекта закона о федеральном бюджете в первом чтении.

*Во втором чтении* ГД утверждает расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, и размер Федерального фона финансовой поддержки субъектов РФ. Если ГД отклоняет проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год во втором чтении, она передает указанный законопроект в согласительную комиссию.

*В третьем чтении* ГД рассматривает расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации, распределение средств Фонда федеральной поддержки субъектов РФ по субъектам РФ, расходов по федеральным целевым программам, Федеральной адресной инвестиционной программе в пределах расходов, утвержденных во втором чтении; перечень защищенных статей федерального бюджета, Программу государственных внешних заимствований РФ, программы предоставления гарантий Правительства РФ, программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, программу государственных внешних заимствований РФ.

Общая сумма ассигнований по каждому разделу функциональ­ной классификации расходов федерального бюджета на ... год с учетом принятых поправок не должна превышать сумму расхо­дов по соответствующему разделу, утвержденную во втором чте­нии проекта федерального закона «О федеральном бюджете на... год».

Комитет по бюджету с учетом решений Комиссии Государст­венной Думы и Комиссии Совета Федерации в течение 5 дней готовит сбалансированный вариант распределения расходов фе­дерального бюджета, а также текст проекта федерального закона «О федеральном бюджете на ... год». Затем вносит его вместе с проектом постановления Государственной Думы «О принятии в третьем чтении проекта федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» на рассмотрение Государственной Думы.

*В четвертом чтении* Государственная Дума рассматривает проект федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» в течение 10 дней со дня принятия законопроекта в третьем чте­нии. В четвертом чтении текст законопроекта рассматривается в целом.

*Принятый Государственной Думой Федеральный закон* «О феде­ральном бюджете на ... год» в соответствии со ст. 105 Конституции РФ в течение 5 дней со дня его принятия *передается Совету Феде­рации,* где рассматривается в порядке, предусмотренном Консти­туцией РФ.

Рассмотрение Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» Президентом РФ осуществляется в соответствии со ст. 107 Конституции РФ. Закон вступает в силу после его подписания Президентом РФ и со дня его официального опубликования в средствах массовой информации.

**Федеральный закон «О федеральном бюджете» на очередной год регламентирует:**

• структуру, содержание, элементы исполнения федерально­го бюджета;

• элементы контроля за мобилизацией доходов;

• порядок взаимоотношений с субъектами РФ;

• элементы контроля за целевым использованием бюджетных ассигнований;

• размер и источники регулирования дефицита федерального бюджета;

• другие положения, определяющие «финансовый климат» на очередной год.

Как правило, первой же статьей закона *утверждается общий объем расходов и доходов* федерального бюджета. Устанавливается предельный размер дефицита федерального бюджета на очеред­ной год: в общей сумме; в процентах к валовому внутреннему продукту; в процентах к расходам федерального бюджета; внут­ренние и внешние источники финансирования дефицита.

Устанавливаются *предельные размеры государственных внешних заимствований,* предельный размер *государственных кредитов,* предоставляемых в планируемом году иностранным государствам (за исключением государств – участников СНГ), и отдельной статьей государствам – участникам СНГ.

Если принимается *решение о консолидации в федеральный бюд­жет каких-либо ранее внебюджетных целевых фондов,* это находит отражение в соответствующей статье закона. В проекте федерального бюджета на 2001 год это статья 8.

Отдельными статьями *закона устанавливаются источники фор­мирования федерального бюджета —* в общей сумме или в фикси­рованных долях (процентах), а также особенности исчисления или распределения отдельных из них между федеральным бюджетом и бюджетами субъектовРФ**.**

Самостоятельные статьи закона отражают сумму доходов по источникам и сумму расходов по разделам функциональной клас­сификации.

Важный раздел закона — *регламентация взаимоотношений с субъектами РФ по трансфертам,* где устанавливается в том числе и порядок формирования Федерального фонда финансовой под­держки субъектов РФ; *по дотациям и субвенциям.*

Определяется порядок *финансирования отдельных расходов* на условиях возвратности и платности; санкции за нецелевое исполь­зование средств федерального бюджета, предоставляемых на без­возвратной и возвратной основах.

Целый ряд статей закона регламентирует Доходы и *расходы* ка­ждого из *бюджетных целевых фондов.*

Устанавливается *верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга* Российской Федерации на 1 января года, следую­щего за планируемым. Утверждается *перечень защищенных статей Расходов* федерального бюджета, подлежащих обязательному финансированию в полном объеме. Может быть установлен порядок секвестра расходной части федерального бюджета, условия и за­конодательная основа его введения.

*Регламентируются функции Счетной палаты*Российской Феде­рации при исполнении федерального бюджета.

Устанавливаются цели, источники формирования и порядок расходования средств *Бюджета развития,* санкцииза их нецеле­вое использование.

Отдельными приложениями в рамках закона «О федеральном бюджете на ... год» утверждаются:

• ведомственная структура расходов федерального бюджета;

• финансирование федеральной инвестиционной программы-

• объем федеральных целевых программ, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета;

• объем целевых средств для оказания финансовой поддерж­ки регионам;

• поквартальное распределение доходов, расходов и дефици­та федерального бюджета;

• направление расходования средств Бюджета развития РФ по разделам функциональной классификации;

• распределение финансирования по центральным и регио­нальным средствам массовой информации;

• государственные инвестиции для кредитования застройщи­ков в соответствии с федеральной целевой программой;

• детальное распределение ассигнований на сельское хозяй­ство, образование, фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу, программы и мероприятия, фи­нансируемые из федерального бюджета.

Устанавливается целый ряд других положений, регламенти­рующих исполнение федерального бюджета в планируемом году.

В случае, *если Федеральный закон* «О федеральном бюджете на ... год» *не вступил в силу до 1 января* планируемого года, Правитель­ство РФ имеет право производить расходование бюджетных средств по соответствующим разделам, подразделам, видам и предметным статьям функциональной и ведомственной класси­фикации расходов федерального бюджета ежемесячно в размере одной двенадцатой от сумм фактически произведенных текущих расходов за предшествующий год. Оказание финансовой помощи субъектам РФ из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ производится в долях, утвержденных соответствую­щей статьей Федерального закона «О федеральном бюджете» на год, предшествующий планируемому.

Исполнение бюджета начинается после его утверждения зако­нодательными (представительными) органами власти. Эта стадия бюджетного процесса имеет своей целью выполнение доходной и расходной частей бюджетов: федерального, территориальных, ме­стных (органов местного самоуправления). В процессе исполне­ния бюджета органы исполнительной власти могут вносить изме­нения в пределах утвержденных ассигнований по статьям функциональной бюджетной классификации по каждому направ­лению расходования средств.

Важнейшие задачи исполнения бюджета – обеспечение пол­ного и своевременного поступления налогов и других платежей, а также доходов в целом и по каждому источнику, финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм в тече­ние того финансового года, на который утвержден бюджет. При исполнении бюджета важное место принадлежит правильному и экономически обоснованному распределению всех видов плате­жей и ассигнований утвержденного бюджета, осуществляемому по бюджетной росписи доходов и расходов – основному опера­тивному плану распределения доходов и расходов по подразделе­ниям бюджетной классификации в форме поквартальной разбив­ки и в разрезе распорядителей бюджетных ассигнований.

На практике, в связи с дефицитом финансовых ресурсов и на­пряженным исполнением бюджета, для оперативного контроля и финансирования неотложных расходов финансовыми органами кроме росписи доходов и расходов могут составляться кассовые планы исполнения бюджета – на месяц с распределением на пяти- и десятидневки; со сроками поступления платежей и срока­ми финансирования первоочередных расходов. Кроме того, доста­точно широко практикуется лимитирование расходов, когда фи­нансирование осуществляется в пределах установленных лимитов, зачастую в суммах реально поступающих доходов. Бюджетная рос­пись составляется уполномоченным исполнительным органом, ут­верждается в установленном законодательством порядке и направ­ляется для сведения в представительный и контрольно-счетные органы.

Сумма превышения доходов над расходами при исполнении бюджета, образующаяся в результате получения дополнительных доходов или экономии в расходах, зачисляется в соответствую­щий бюджет и изъятию не подлежит. Такие суммы называются *свободными бюджетными средствами.* Решение об их использова­нии принимает соответствующий законодательный (представи­тельный) орган власти по предложению соответствующего испол­нительного органа власти. Свободные бюджетные средства могут быть израсходованы только при условии обеспечения финансиро­вания плановых расходов и зачисления средств, полученных от использования свободных бюджетных средств, в свой бюджет.

Свободные бюджетные средства по решению законодательно­го (представительного) органа власти могут быть: направлены на осуществление различных социально-экономических программ;

вложены в акции и другие ценные бумаги; предоставлены в виде процентных и беспроцентных бюджетных ссуд.

Потери в доходах и излишние расходы не компенсируются из вышестоящего бюджета, за исключением случаев, когда потери вызваны изменением действующего законодательства.

Одновременно с утверждением бюджета на очередной финан­совый год устанавливается *размер оборотной кассовой наличности* на начало следующего бюджетного года. Сумма оборотной кассо­вой наличности – своего рода резерв, предназначенный для фи­нансирования временных кассовых разрывов. В течение года обо­ротная кассовая наличность может быть израсходована на финансирование временных кассовых разрывов, однако она долж­на быть обязательно восстановлена к началунового года в утвер­жденной сумме.

Основной принцип исполнения бюджета – принцип единства кассы. Он предусматривает зачисление всех поступающих доходов и средств заимствования на единый бюджетный счет и осуществление всех предусмотренных расходов и платежей с единого бюд­жетного счета. Кассовое исполнение бюджета осуществляется уч­реждениями банков, в которых открыты счета соответствующего бюджета.

В целях проведения государственной бюджетной политики, эф­фективного управления доходами и расходами в процессе испол­нения федерального бюджета РФ, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием госу­дарственных средств в соответствии с Указом Президента РФ от 08.12.92 г. № 1556 был в принципиальном, а Постановлением Пра­вительства России от 27.08.93 г. № 864 в организационном плане решен вопрос о создании федерального казначейства в составе Министерства финансов РФ.

Казначейская система исполнения бюджетов субъектов Рос­сийской Федерации и местных бюджетов – одно из важных на­правлений совершенствования бюджетного процесса. Переход от банковской к казначейской системе исполнения бюджета обуслов­лен развитием рыночных процессов в российской экономике, со­провождавшихся образованием разрозненной массы коммерче­ских банков. Центральный банк РФ, сосредоточив усилия на вопросах денежно-кредитного обращения, значительно снизил приоритетность вопросов исполнения бюджета. Был серьезно ос­лаблен банковский учет бюджетных средств, а коммерческие бан­ки на местах устранились от контроля за использованием бюджет­ных средств.

Наряду с этим законодательное закрепление самостоятельно­сти бюджетов в рамках единой бюджетной системы России осво­бодило местные финансовые органы от обязательного контроля за правильностью и целевым характером использования средств федерального бюджета. В области исполнения федерального бюд­жета по доходам существовавший порядок характеризовался не только низкой оперативностью зачисления доходов на счета фе­дерального бюджета, длительным запаздыванием, неполнотой и расхождениями в предоставляемой Центральным банком инфор­мации, но также разночтениями в порядке распределения посту­пающих доходов между федеральным бюджетом и бюджетами других уровней.

В сфере расходов федерального бюджета до настоящего време­ни действующая система носила отпечаток предельно централи­зованной директивной экономики, поскольку допускала их фиксирование лишь на стадии платежа, т.е. когда возможность манев­рирования государственными финансовыми ресурсами уже прак­тически упущена. Постановка учета бюджетных средств в банках не позволяла оперативно получать информацию о кассовых рас­ходах и перечислении этих средств по назначению, а значит, эф­фективно контролировать данные операции. Вследствие раздель­ного учета рублевых и валютных позиций нарушался принцип кассового единства бюджета.

Иными словами, действующий механизм использования фе­деральных финансовых ресурсов был слабо адаптирован к совре­менным экономическим условиям, не способен обеспечить «про­зрачность» бюджета и эффективный контроль за целевым и рациональным использованием бюджетных средств, отягощен многоступенчатостью, характеризовался низкой оперативностью и раздробленностью, не позволял определить величину кассовых расходов и совершать разумный маневр государственными финан­совыми ресурсами в условиях их дефицитности, допускал воз­можность их нецелевого использования. Поэтому стала актуаль­ной проблема внесения изменений в процесс исполнения бюджета, т.е. переход на казначейскую систему.

Важнейший элемент бюджетного процесса — экономический анализ бюджетных показателей: их обоснованности, структуры, динамики, других параметров. Анализ проводится на всех этапах бюджетного процесса — при формировании, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета. Его осуществляют финансо­вые и налоговые органы; ведомства; органы федерального казна­чейства; контролирующие органы; депутатский корпус; финансо­вые службы хозяйствующих структур и др.

Особенно возрастает значимость анализа при:

• переходе на прогнозное формирование бюджетов;

• отработке методов максимальной мобилизации доходов и эффективного их использования;

• решении вопросов регулирования бюджетов всех уровней, построении межбюджетных отношений в рамках требований бюд­жетного федерализма;

• реструктуризации расходов и оптимизации доходной части бюджета.

Методика анализа избирается в зависимости от поставленных задач, но можно выделить основополагающие принципы, кото­рыми необходимо руководствоваться при проведении аналитиче­ской работы на любом уровне бюджета, при решении любых за­дач. Анализ должен быть:

• *конкретным,* т.е. основываться на изучении широкого круга показателей, всесторонне характеризующих экономическое или финансовое явление, процесс, тенденцию;

• *системным,* т.е. представлять собой систему аналитической работы – по срокам, охвату вопросов, приемам, взаимосвязи изу­чаемых показателей;

• *оперативным,* т.е. по результатам анализа должна осуществ­ляться разработка рекомендаций, на основе которых можно опе­ративно повлиять на анализируемые показатели, процессы;

• *объективным,* что должно обеспечиваться обоснованным подбором информации, которая способна всесторонне охаракте­ризовать всю совокупность причин и факторов, определяющих выявленную динамику, тенденции.

Методика экономического анализа определяет этапы анализа и приемы аналитической обработки информации. Этапы анализа можно представить так. Прежде всего осуществляется *проверка, свод, группировка* необходимых данных. Затем – собственно *ана­литическая обработка:* сравнение соответствующих показателей по доходам, расходам, нормативам, сети, штатам, контингентам, другим показателям; определение причин отклонений; раскрытие взаимосвязей и количественных зависимостей между показателя­ми. Далее следует *подведение итогов анализа,* основные выводы. Заключительный этап — *разработка практических предложений и рекомендаций по результатам анализа.*

Каждое направление анализа имеет свои особенности. Напри­мер, *при формировании бюджета* депутатским корпусом изучается соблюдение:

• законодательства при расчете бюджетных показателей;

• социальных, гарантированных государством нормативовпорасходам;

• принципов бюджетного федерализма при установлении взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ;

• финансового обеспечения установленных прогнозами эко­номического и социального развития, темпов и пропорций раз­вития различных отраслей хозяйства, социальной сферы;

• целого ряда других положений.

*При анализе в ведомствах* большое внимание уделяется показа­телям по сети, штатам, контингентам; соблюдению стандартов, норм и нормативов; другим вопросам.

*Органы федерального казначейства* в приоритетном порядке ана­лизируют поступление и распределение доходов по уровням бюджетов; целевое использование бюджетных средств; своевремен­ность их «прохождения» по счетам; другие вопросы.

Таким образом, задачи и методика анализа зависят как от структуры, проводящей анализ, так и от этапа прохождения бюд­жета.

Методика *экономического анализа исполнения бюджета* условно может быть подразделена на общую и частную. Общая методика одинаково применима при анализе как общих итогов, так и част­ных результатов исполнения бюджета по доходам и расходам. К ней относятся:

• определение задач анализа;

• подбор и предварительная проверка достоверности и пра­вильности данных;

• использование приема сравнения как основного при опре­делении уровня исполнения и динамики бюджетных показателей;

• применение утвержденных или уточненных данных в каче­стве базы для сравнения и оценки показателей;

• прием разложения отклонений от установленных назначе­ний по факторам, различно повлиявшим на результаты исполне­ния по доходам или расходам;

• широкое применение наряду с абсолютными относитель­ных и средних показателей, а также сводных величин;

• применение аналитических группировок и построение таб­лиц, позволяющих судить о результатах исполнения бюджета и др.

Практическое применение частной методики определяется уровнем бюджета; видами доходов или направлением расходов; количеством и качеством данных, которые обеспечат наиболее полную информацию по анализируемому вопросу, способам их проверки; видами необходимых группировок и расчетов, анали­тических таблиц; предположительными выводами, которые могут последовать по результатам анализа.

Каждый из приемов анализа имеет важное значение, но кон­кретность и действенность выводов экономического анализа за­висят прежде всего от их комплексного применения. Дополняя друг друга, они способствуют раскрытию сложных связей и зави­симостей, возникающих между различными показателями в про­цессе исполнения бюджета по доходам и расходам.

*Исполнить бюджет по доходам –* значит мобилизовать контин­гента[[14]](#footnote-14) налогов, сборов, других платежей и распределить их по уровням бюджетной системы в соответствии с существующим за­конодательством. Основная задача анализа исполнения доходной части бюджета – изыскание резервов доходов, т.е. увеличения контингентов федеральных, территориальных и местных налогов, их собираемости. По прогнозу поступления налоговых доходов в федеральный бюджет на 1998 г. средний уровень собираемости на­логовых доходов был предусмотрен в 82,2%, т.е. с ростом почти на 8 пунктов против уровня 1997 г., когда он сложился в пределах 75,0%.

Поскольку в бюджете сумма заложенных дополнительных до­ходов, связанных с ростом собираемости, достаточно велика (око­ло 8% в общем объеме налоговых доходов), для реального получе­ния этих средств ПравительствомРФ уже в 1997 г. была развернута работа по осуществлению целого комплекса мер по администри­рованию налогов. И в этой работе большая роль отводится эконо­мическому анализу.

*Исполнить бюджет по расходам –* значит профинансировать расходы, предусмотренные в бюджете, в соответствии с бюджет­ной росписью. При анализе исполнения расходной части бюджета подводятся итоги исполнения бюджета в целом; по видам расхо­дов; по нижестоящим бюджетам; по отдельным разделам, видам бюджетных учреждений, статьям затрат. Выясняются возможно­сти более экономного использования ассигнований; проверяется целевой характер расходования бюджетных средств; оценивается степень удовлетворения потребностей учреждений в средствах.

Аналитические таблицы традиционно отражают показатели ут­вержденного и уточненного бюджета, фактическое исполнение, отклонения от уточненного бюджета по причинам их образования и другие сведения, характеризующие анализируемые показатели.

Круг показателей аналитических таблиц устанавливается в зави­симости от задач анализа.

Материалы экономического анализа исполнения бюджета оформляются в виде пояснительной записки к отчету об исполне­нии бюджета. Этот документ – своеобразный отчет о работе соот­ветствующего финансового органа, ведомства, так как свидетель­ствует о мерах, принятых для исполнения бюджета по доходам и расходам; выявления резервов; мероприятиях по укреплению бюд­жетной и финансовой дисциплины.

# Совершенствование бюджетных процедур

В сфере бюджетной политики направления действий государства закрепляются законом о бюджете очередного года путем фиксации доходов и расходов в рамках функциональной бюджетной классификации (далее ФБК). Ее расходные показатели **утверждаются** статьей 124 проекта закона по «разделам и подразделам» ФБК с отсылкой к Приложению 11 к закону о бюджете, а также по «целевым статьям и видам расходов» с отсылкой к приложению 12. В то же время доходы лишь **учитываются** проектом закона «по основным источникам» в статье 24 **без явной привязки** их к Бюджетной классификации. В результате доходы представлены в законе о бюджете не в том формате, как расходы, и не в той системе, в какой они будут учитываться в ходе исполнения бюджета. Это создает почву для всевозможных неясностей, различных толкований, несопоставимости данных и других нестыковок, затрудняющих возможность контроля за исполнением закона о бюджете.

Между тем нормы действующего бюджетного законодательства разрешают Правительству относительно свободно расходовать остатки бюджетных средств, образующиеся на начало года. Это связано с нечеткостью норм Бюджетного кодекса, в котором отсутствуют описания структуры бюджета года и структуры законов о бюджете года. В тексте самого закона о годовом бюджете (ст. 2) Правительству предоставляется дополнительная степень свободы в расходовании этого остатка без утверждения и даже без уведомления законодателей. В результате полезность отчетов об исполнении бюджета, если бы они и существовали, резко обесценивается, приобретает чисто информационный, а не контрольный характер. Кроме того, как отмечалось, подобной свободой Правительство пользуется и при расходовании сверхплановых доходов. Все это позволяет говорить об **отсутствии в России должного законодательного контроля за исполнением бюджета**.

Современное состояние межбюджетных отношений также тре­бует серьезного реформирования. Практика трансфертов из феде­рального бюджета в бюджета субъектов Российской Федерации не только не привела к выравниванию уровней социально-эконо­мического развития регионов, но и усугубила их различия. Зави­симость регионов от помощи федерального бюджета нарастает.

В таких условиях необходимы коренные изменения трансферт­ной политики, направленные на повышение финансовой само­деятельности и ответственности регионов, поощрение их собст­венных усилий в преодолении бюджетного кризиса, наращивании Доходной базы как регионального, так и федерального бюджета, Ускорении социально-экономических реформ.

Предлагается повысить финансовую самостоятельность бюдже­тов субъектов Российской Федерации. Должна возрасти роль и ответственность региональных бюджетов по финансированию ком­плекса расходов, связанных с профессионально-техническим обучением; проведением землеустроительных и природоохранных работ и мероприятий с одновременным отстранением федераль­ного бюджета от финансирования не свойственных ему функций.

При этом безусловным должен быть принцип возмещения субъектам Российской Федерации расходов и выпадающих доходов вызываемых принятием решений на федеральном уровне.

Для повышения заинтересованности регионов в наполнении федерального бюджета доходами должна быть установлена прямая зависимость получения из федерального центра финансовой помощи от степени выполнения задания по мобилизации доходов в федеральный бюджет. Очевидна необходимость стимулирования в этом вопросе и регионов-доноров.

Следует исключить практику многоканального финансирова­ния одних и тех же бюджетных потребностей субъекта Российской Федерации. Вся поддержка по текущим бюджетным расходам должна осуществляться только через федеральный фонд финан­совой поддержки регионов по единой методике. В федеральном бюджете следует предусматривать капитальные субвенции, опре­деляемые по единой формуле, направляемые на развитие инфра­структуры субъектов Российской Федерации.

Для повышения заинтересованности регионов в наращивании налогооблагаемой базы и создания условий среднесрочного бюд­жетного прогнозирования на региональном уровне требуется обес­печить стабильность устанавливаемых в рамках межбюджетных отношений нормативов отчислений от Фонда финансовой под­держки регионов. Их следует закрепить как минимум на три года с фиксацией на тот же период удельного веса фонда финансовой поддержки регионов в доходной части федерального бюджета.

Федеральный центр должен разработать и довести до регионов рекомендации по программам бюджетного оздоровления, следо­вание которым будет важнейшим условием выделения финансо­вой помощи. Основными параметрами при этом будут:

• доля приоритетных расходов (образование, здравоохране**ние,** культура) в расходах регионального бюджета;

• доля населения в оплате издержек жилищно-коммунально**го** хозяйства и общественного транспорта;

• наличие административного контроля цен;

• наличие и интенсивность ограничений доступа на регио­нальные товарные рынки отечественных товаров и услуг;

• предельные бюджетные заимствования и гарантия, а также объем налоговых освобождений и льгот.

Оздоровлению региональных бюджетов должно способствовать упорядочение бюджетного процесса в регионах: обеспечение «прозрачности» статей бюджета, их соответствие федеральному классификатору, консолидация в бюджет региональных внебюджетных фондов, казначейское исполнение бюджетов. Должна быть установлена стандартная финансовая и отраслевая отчетность, обеспечивающая единство методологии мониторинга проводимой в субъектах Российской Федерации социально-экономической по­литики.

Обязательными условиями предоставления финансовой под­держки из федерального бюджета должны стать:

• безусловность отчислений в федеральный бюджет налогов и доходов по установленным законом нормативам;

• предоставление ежегодного квалифицированного аудитор­ского заключения об исполнении бюджета региона в отчетном году;

• регулярное представление установленной отчетности о до­ходах и расходах, структуре затрат бюджета, формировании и рас­ходовании внебюджетных фондов;

• заключение Министерства юстиции РФ о соответствии дей­ствующих и принимаемых в субъекте Российской Федерации нор­мативно-правовых актов федеральному законодательству.

Важное условие нормального функционирования межбюджет­ных отношений – финансовый контроль со стороны федерально­го центра за правильным и целесообразным расходованием средств региональных бюджетов. Необходимо восстановить прак­тику проведения ревизий исполнения бюджетов регионов, полу­чающих средства из федерального бюджета по каналам межбюд­жетных отношений. Уклониться от федерального контроля за использованием бюджетных средств можно будет при единствен­ном условии – полном отказе от получения субвенций из феде­рального бюджета и отчислений от общегосударственных доходов и налогов.

# Заключение

Государственный бюджет, являясь основным финансовым планом государства, главным средством аккумулирования финансовых средств, дает политической власти реальную возможность осуществления властных полномочий, дает государству реальную экономическую и политическую власть. С одной стороны, бюджет, являясь всего лишь комплексом документов, разрабатываемых одной ветвью власти и утверждаемых другой, выполняет довольно утилитарную функцию - фиксирует избранный государством стиль осуществления управления страной. Бюджет по отношению к осуществляемой властью экономической политике является производным продуктом, он полностью зависит от избранного варианта развития общества и самостоятельной роли не играет.

Однако именно бюджет, показывая размеры необходимых государству финансовых ресурсов и реально имеющихся резервов, определяет налоговый климат страны, именно бюджет, фиксируя конкретные направления расходования средств, процентное соотношение расходов по отраслям и территориям, является конкретным выражением экономической политики государства. Через бюджет происходит перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта. Бюджет выступает инструментом регулирования и стимулирования экономики, инвестиционной активности, повышения эффективности производства, именно через бюджет осуществляется социальная политика.

Таким образом, бюджет, объединяя в себе основные финансовые категории (налоги, государственный кредит, государственные расходы), является ведущим звеном финансовой системы любого государства и играет как важную экономическую, так и политическую роль в любом современном обществе.

«Реализация основных идей, заложенных в проекте бюджета на следующий год, позволит существенно укрепить всю государственную вертикаль власти, которая очень пострадала за годы хронического недофинансирования. Если государство начнет выполнять свои обязательства, станет платить по долгам, это будет убедительным примером для всего общества.»[[15]](#footnote-15)

Процесс преобразования бюджетной системы – сложный, длительный, порой весьма болезненный. Тем не менее, начало ему уже положено. И от успешного его завершения зависит ни много, ни мало – будущее всей российской экономики, будущее России.

# Применяемые понятия и термины [[16]](#footnote-16)

**бюджет** - форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления;

**консолидированный бюджет** - свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории;

**государственный внебюджетный фонд** - форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации;

**бюджетная система Российской Федерации** - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

**доходы бюджета** - денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

**расходы бюджета** - денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления;

**дефицит бюджета** - превышение расходов бюджета над его доходами;

**профицит бюджета** - превышение доходов бюджета над его расходами;

**дотации** - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов;

**субвенция** - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов;

**субсидия** - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов;

**бюджетный процесс** - регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением;

**бюджетная роспись** - документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации;

**бюджетные ассигнования** - бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю бюджетных средств;

**минимальные государственные социальные стандарты** - государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации;

**минимальная бюджетная обеспеченность** - минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов;

**бюджетный кредит** - форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основах;

**бюджетная ссуда** - бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года;

**государственный или муниципальный заем (заимствование)** - передача в собственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования денежных средств, которые Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа;

**государственный или муниципальный долг** - обязательства, возникающие из государственных или муниципальных займов (заимствований), принятых на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием гарантий (поручительств) по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием обязательства третьих лиц;

**внешний долг** - обязательства, возникающие в иностранной валюте;

**внутренний долг** - обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации.

# Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31.07.98. в редакции Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 116-ФЗ / Уральское юридическое издательство, 2000.
2. Закон РСФСР от 10.10.91 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР».
3. Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год» http://www.prlaws.sps.ru/ в формате PDF (для Adobe Acrobat).
4. О принятии во втором чтении проекта федерального закона "О Федеральном бюджете на 2001 год" http://www.prlaws.sps.ru/ в формате HTML.
5. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2000 год», федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год», Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1997 год». http://www.minfin.ru/ (Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации).
6. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / М.В. Романовский и др.; Под. ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – 2-е изд., испр. и переработ. – М.: Юрайт, 2000. – 615 с.
7. Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.Б. Поляка. – М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
8. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000. / Бабич А.М., Павлова Л.Н.
9. Курс экономической теории: Учебник / Под общей ред. проф. М.Н. Чепурина, проф. Е.А. Киселевой. - Киров.: Издательство «АСА», 2000.
10. Экономическая теория / Под ред. А.И. Добрынина, Л.С. Тарасевича: Учебник для вузов. 3-е издание. – СПб: Изд. СПбГУЭФ, Изд. «Питер», 1999.
11. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андросова и др.; Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. - М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000.
12. Финансы: Учебное пособие / А.М. Ковалева, Н.П. Баранникова, В.Д. Богачева и др.; Под ред. проф. А.М. Ковалевой. - М.: Финансы и статистика, 1998.
13. Финансы. Под ред. В. М. Родионовой - М., Финансы и статистика, 1999
14. Государственный бюджет: Учебное пособие. Под ред. М. И. Ткачук - Минск, Высшая школа, 1996
15. Бюджетный процесс в Российской Федерации: Учебное пособие / Л.Г.Баранова, О.В.Врублевская и др. – М.: «Перспектива»: ИНФРА-М, 1998.
16. Сумароков В. Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. - М., Финансы и статистика, 1999
1. Экономическая теория / Под ред. А.И. Добрынина, Л.С. Тарасевича: Учебник для вузов. 3-е издание. – СПб: Изд. СПбГУЭФ, Изд. «Питер», 1999. – С402-403 [↑](#footnote-ref-1)
2. Закон РСФСР от 10.10.91 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» [↑](#footnote-ref-2)
3. Основы теории финансов / Под ред. Л.А. Дробозиной. М.: Банки и биржы: ЮНИТИ, 1995. С. 32 [↑](#footnote-ref-3)
4. Финаннсы и кредит / Под ред. А.Ю.Казака. Екатеринбург, 1994, С. 170 [↑](#footnote-ref-4)
5. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / М.В. Романовский и др.; Под. ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. –М.: Юрайт, 2000. С.12. [↑](#footnote-ref-5)
6. Хотя ликвидация дефицита достигнута частично за счет заведомого занижения части процентных платежей по долговым обязательствам правительства. [↑](#footnote-ref-6)
7. Оценка инфляции (декабрь к декабрю) составляет в проекте бюджета 12%. Дефлятор ВВП (показатель, позволяющий сопоставлять стоимость всего ВВП текущего года с предыдущим) прогнозируется на уровне 15,5%. [↑](#footnote-ref-7)
8. По доходам проекта бюджета 2001 г. в сравнении с законом о бюджете 2000 г. [↑](#footnote-ref-8)
9. Точнее, самостоятельности по ведению расходов. [↑](#footnote-ref-9)
10. Или целых отраслей, находящихся по каким-либо причинам под жестким гос. управлением, например, атомной промышленности. [↑](#footnote-ref-10)
11. Менее 10. Заметная величина «суммарных потерь» субъектов обусловлена снижением так сказать «столичной ренты», связанной с явно чрезмерной централизацией финансовых и товарных потоков. В отдельные кварталы 1999-2000гг. доля столицы в налогах превышала 40% (при доле в ВВП 15%, а в населении 6%.). [↑](#footnote-ref-11)
12. Экономическая теория / Под ред. А.И. Добрынина, Л.С. Тарасевича: Учебник для вузов. 3-е издание. – СПб: Изд. СПбГУЭФ, Изд. «Питер», 1999 – C.403 [↑](#footnote-ref-12)
13. В ценах 1997 г. [↑](#footnote-ref-13)
14. Контингент определенного налога, сбора – это общая сумма его мобилизации от всех плательщиков на соответствующей территории (в целом по РФ, у субъекта РФ, в границах определенного административно-территориального образования) в месяц, квартал, год. [↑](#footnote-ref-14)
15. Владимиров Г. Бюджет 2001// Экономическая газета – сентябрь 2000 г. – С. 2. [↑](#footnote-ref-15)
16. Определения даны по ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ(с изменениями от 5 августа 2000 г.) [↑](#footnote-ref-16)