**Введение**

Центральное место в финансовой системе любого государства занимает государственный бюджет - это используемый правительством денежный фонд для финансирования своей деятельности, с помощью которого государство влияет на экономические процессы. Государственный бюджет взаимодействует с другими звеньями финансовой системы, осуществляя перераспределение средств в пользу нуждающихся фондов (как правило, путем передачи денежных средств из центрального государственного фонда муниципальным финансовым фондам, фондам государственных предприятий и специальным правительственным фондам)[[1]](#footnote-1).

Как экономическая категориягосударственный бюджет РФ представляет собой совокупность экономических (денежных) отношений, возникающих в процессе образования, планового распределения и использования государственного централизованного фонда денежных средств. Бюджетные отношения возникают между государством и юридическими и физическими лицами по поводу формирования и использования централизованного фонда денежных ресурсов, предназначенного для финансирования народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, нужд обороны, государственного управления, материального стимулирования.

Сосредоточение финансовых ресурсов в бюджете необходимо для успешной реализации финансовой политики государства. Бюджет является формой образования и расходования денежных средств. Совокупность всех видов бюджетов образует бюджетную систему государства.

Бюджетная система Российской Федерациисостоит из трех звеньев и включает в себя: федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

Бюджеты нижестоящих органов самоуправления не входят своими доходами и расходами в бюджеты вышестоящих уровней.

Государственный бюджет состоит из 2-х дополняющих друг друга взаимосвязанных частей: доходной и расходной.

Доходная часть показывает, откуда поступают средства на финансирование деятельности государства, какие слои общества отчисляют больше из своих доходов. Структура доходов непостоянна и зависит от конкретных экономических условий развития страны, рыночной конъюнктуры и осуществляемой экономической политики. Любое изменение структуры бюджетных доходов отражает изменения в экономических процессах.

Расходная часть показывает, на какие цели направляются аккумулированные государством средства.

Расходы государственного бюджета – это экономические отношения, возникающие в связи с распределением фонда денежных средств государства и его использование по отраслевому, целевому и территориальному назначению. Категория расходов бюджета проявляется через конкретные виды расходов, каждый из которых может быть охарактеризован с качественной и количественной сторон. Качественная характеристика позволяет установить экономическую природу и общественное назначение каждого вида бюджетных расходов, количественная – их величину.

Расходы 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. Расходная часть охватывает всю экономику, так как государство учитывает экономические интересы общества в целом. На величину и структуру расходов федерального бюджета влияют множество факторов, таких как: государственное устройство, внешняя и внутренняя политика государства, общий уровень экономики, уровень благосостояния населения, размер государственного сектора в экономике и многие другие факторы. Основные статьи расходов бюджета РФ: управление, оборона, поддерживание правопорядка, социальное обеспечение, здравоохранение, культура, образование, а также обслуживание внешнего государственного долга.

В данной работе рассматривается состав и структура расходов бюджетов различных уровней.

1. **Экономическая сущность расходов бюджетов и их**

**классификация**

**1.1. Экономическая сущность расходов бюджетов**

Расходы бюджета– денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Экономическая сущность расходов бюджета проявляется во многих видах расходов. 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.

**1.2. Классификация расходов бюджетов**

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:

* финансирование промышленного производства;
* финансирование социально-культурных мероприятий;
* финансирование науки;
* финансирование обороны;
* содержание правоохранительных органов и органов государственной власти и управления;
* расходы по внешнеэкономической деятельности;
* создание резервных фондов;
* расходы по обслуживанию государственного долга;
* 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. 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.

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

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

**2. Состав и структура расходов бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ**

**2.1. Состав и структура расходов Федерального бюджета**

Расходы федерального бюджета – это денежные средства, направляемые на финансирование затрат общегосударственного характера. Они выражают экономические отношения, связанные с распределением и перераспределением национального дохода, используемого на общегосударственные цели.

Расходы федерального бюджета по главным распорядителям средств федерального бюджета, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год[[2]](#footnote-2).

В соответствии с действующим законодательством в Российской Федерации исключительно из федерального бюджета финансируются следующие виды расходов:

* обеспечение деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, другие расходы на общегосударственное управление по перечню, определяемому при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
* функционирование федеральной судебной системы;
* осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах (финансовое обеспечение реализации межгосударственных соглашений и соглашений с международными финансовыми организациями, международного культурного, научного и информационного сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, взносы Российской Федерации в международные организации, другие расходы в области международного сотрудничества, определяемые при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год);
* национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности;
* фундаментальные исследования и содействие научно - техническому прогрессу;
* государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
* государственная поддержка атомной энергетики;
* ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
* исследование и использование космического пространства;
* содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти Российской Федерации;
* формирование федеральной собственности;
* обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации;
* компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат, подлежащих финансированию в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств федерального бюджета;
* пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
* проведение выборов и референдумов Российской Федерации;
* федеральная инвестиционная программа;
* обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;
* обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
* финансовая поддержка субъектов Российской Федерации;
* официальный статистический учет;
* прочие расходы.

Средства федерального бюджета используются для финансирования мероприятий регионального и местного значения, включаемых в целевые региональные и местные программы. По согласованию с региональными и местными органами власти совместно за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов финансируются следующие виды расходов:

* государственная поддержка отраслей промышленности (за исключением атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;
* обеспечение правоохранительной деятельности;
* обеспечение противопожарной безопасности;
* научно - исследовательские, опытно - конструкторские и проектно - изыскательские работы, обеспечивающие научно - технический прогресс;
* обеспечение социальной защиты населения;
* обеспечение охраны окружающей природной среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности;
* обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;
* развитие рыночной инфраструктуры;
* обеспечение развития федеративных и национальных отношений;
* обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ;
* обеспечение деятельности средств массовой информации;
* финансовая помощь другим бюджетам;
* прочие расходы, находящиеся в совместном ведении РФ, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Структуру расходов Федерального бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации на 2005 год отображена в таблице 1 (см. приложения).

Проанализировав структуру расходов Федерального бюджета[[3]](#footnote-3) мы видим, что наибольший удельный вес в бюджете на 2005 год занимают межбюджетные трансферты, доля которых составляет 31,32% всех расходов, на втором месте находится национальная оборона (17,43%), на третьем – общегосударственные вопросы (15,11%). Очень важное значение имеют социально-культурные мероприятия. На долю образования, культуры, здравоохранения и социальную политику приходится 14,7% всех расходов Федерального бюджета. Структура Федерального бюджета показывает схему распределения полномочий. Те расходы, которые финансируются только из Федерального бюджета имеют наибольший удельный вес.

**2.2. Состав и структура расходов бюджетов субъектов РФ**

Бюджет субъекта РФ– это консолидированный бюджет, который включает собственно региональный бюджет, а также окружной (так называемые местные бюджеты)[[4]](#footnote-4).

Расходы бюджетов субъектов РФ – это денежные средства, направляемые из бюджетного фонда на финансовое обеспечение выполняемых задач и функций субъектов РФ. Органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных, муниципальных услуг. Состав расходов такого бюджета отличается от федерального бюджета тем, что в нем нет расходов на национальную оборону, международную деятельность, фундаментальные научные исследования, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, обслуживание государственного внешнего долга, пополнение государственных запасов и резервов. В остальном расходы бюджета субъекта РФ совпадают с классификациями расходов федерального бюджета и финансируются как за счет собственных источников дохода, так и за счет федерального бюджета в виде дотаций, субсидий и т.д.

Основная проблема региональных органов власти – обеспечить экономическое и социальное развитие территорий. Главное направление использования региональных финансов – финансирование социальной и производственной инфраструктуры.

Консолидированный бюджет субъекта РФ составляют бюджет самого субъекта и свод бюджетов находящихся на его территории муниципальных образований.

Основные направления использования средств региональных бюджетов:

* обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
* обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ;
* проведение выборов и референдумов субъектов Российской Федерации;
* обеспечение реализации региональных целевых программ;
* формирование государственной собственности субъектов Российской Федерации;
* осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;
* содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ;
* обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов;
* оказание финансовой помощи местным бюджетам;
* обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;
* компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов РФ, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов;
* прочие расходы, связанные с осуществлением полномочий субъектов Российской Федерации.

В расходной части бюджетов может быть предусмотрено создание резервных фондов органов исполнительной власти. Размер резервных фондов в бюджетах субъектов РФ устанавливается органами законодательной власти субъектов РФ при утверждении бюджетов на очередной финансовый год. Средства резервных фондов расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в финансовом году.

 В части увеличения расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации:

* передача с федерального уровня полномочий по предоставлению и финансовому обеспечению пособий гражданам, имеющих детей;
* передача с федерального уровня полномочий по установлению и финансовому обеспечению льгот ветеранам труда, в настоящее время финансируемых за счет средств федерального бюджета;
* передача иных полномочий по социальной защите населения (в части, в настоящее время установленной федеральными законами и финансируемой из федерального бюджета и/или местных бюджетов, за исключением полномочий по реализации Федеральных законов «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», передаваемых федеральным органам государственной власти);
* передача с федерального уровня полномочий по предоставлению и финансовому обеспечению льгот по проезду в междугородном транспорте для детей, нуждающихся в санаторно-курортном лечении;
* передача с федерального уровня полномочий по трудоустройству безработных, а также вопросов профессиональной переподготовки безработных, организации и финансирования общественных работ для безработных;
* передача с федерального уровня полномочий по предоставлению начального и среднего профессионального образования;
* передача с федерального и местного уровня полномочий по финансовому обеспечению основных функций по противопожарной безопасности (за исключением ликвидации особо сложных пожаров и мер по первичной пожарной безопасности);
* передача из Фонда социального страхования Российской Федерации и федерального бюджета полномочий по обеспечению летнего отдыха детей;
* передача с местного уровня полномочий по финансовой поддержке сельскохозяйственного производства;
* предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление учебного процесса (включая выплату заработной платы) в общеобразовательных школах;
* передача с местного уровня полномочий по финансовому обеспечению школ-интернатов, домов ребенка, детских домов;
* предоставление субвенций местным бюджетам на выплату адресных жилищных субсидий населению в соответствии со стандартами и нормативами оплаты жилищно-коммунальных услуг, устанавливаемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
* передача с местного уровня полномочий по финансовому обеспечению платежей за неработающее население в систему обязательного медицинского страхования.

Региональные бюджеты – центральное звено территориальных бюджетов. Они предназначены для финансового обеспечения задач, возложенных на государственные органы управления субъекта Российской Федерации. Исходя из этого, через региональные бюджеты государство активно проводит экономическую политику, осуществляя выравнивание уровней экономического и социального развития территорий. Для преодоления отсталости разрабатываются региональные программы, финансируемые из региональных бюджетов. В бюджетах регионов значительную долю занимают ассигнования на развитие отраслей народного хозяйства региона (промышленность, энергетика, строительство, транспорт). Необходимо увеличивать расходы на поддержку жилищно-коммунального хозяйства и тем самым уменьшить затраты населения на жилье.

Бюджеты субъектов РФ обсуждается и утверждается законодательным органом субъектов РФ в форме закона, после чего исполнительные органы субъектов РФ получают права на использование бюджетных средств.

Структуры расходов региональных бюджетов по разделам и подразделам функциональной классификации приведены на примере бюджета ХМАО[[5]](#footnote-5) и бюджета города федерального значения Санкт-Петербурга[[6]](#footnote-6) на 2005 год, их сравнение приводится в таблице 2 (см. приложения).

При анализе структуры расходов бюджета ХМАО видим, что наибольший удельный вес в бюджете на 2005 год занимают межбюджетные трансферты, доля которых составляет 53,67% всех расходов, на втором месте находится национальная экономика (13,36%), на третьем – социальная политика (10,54%).

Доля образования, культуры, здравоохранения и социальной политики составляет 23,95% всех расходов бюджета ХМАО. Структура бюджета ХМАО указывает на возрастание значения социально-культурной составляющей.

Из-за специфического статуса бюджет города федерального значения Санкт-Петербурга отличается своей направленностью. Так наибольший удельный вес расходов бюджета составляют расходы на жилищно-коммунальное хозяйство – 26,21%, на втором месте – образование (18,82%), на третьем - здравоохранение и спорт (18,8%). Общая доля социально-культурной составляющей 52,98%, что говорит о социальной направленности бюджета.

Столь различные структуры показывают, насколько расходы бюджета субъекта РФ зависят от его специализации.

**2.3. Состав и структура расходов местных бюджетов**

Расходы местных бюджетов – это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления. Расходная часть местных бюджетов наиболее ярко отражает последствия экономических и социальных процессов в стране[[7]](#footnote-7).

Структура расходов отдельных видов местных бюджетов не одинакова и зависит от объема хозяйства и подведомственности его территориальным органам различного уровня. Так, город­ским и районным органам власти подчинена подавляющая часть предприятий жилищно-коммунального хозяйства и поэтому удельный вес ассигнований на народное хозяйство в расходах этих бюджетов наиболее значителен и превышает 40%. В веде­нии же поселковых и сельских органов власти находятся в ос­новном социально-культурные учреждения, в этих бюджетах по­давляющая часть расходов приходится на финансирование соци­ально-культурных мероприятий.

Расходная часть местных бюджетов включает финансирование расходов, связанных с решением вопросов местного значения, с управлением и развитием экономики и социальной сферы административного района или города.

1) расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством РФ и законодательством субъекта РФ;

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

3) расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;

4) расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;

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

6) иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается уставом муниципального образования или иным правовым актом органа местного самоуправления.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ исключительно из местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

* содержание органов местного самоуправления;
* формирование муниципальной собственности и управление ею;
* организация, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
* содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
* организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
* муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
* благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
* организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);
* содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;
* организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
* обеспечение противопожарной безопасности;
* охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;
* реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
* обслуживание и погашение муниципального долга;
* целевое дотирование населения;
* содержание муниципальных архивов;
* проведение муниципальных выборов и местных референдумов;
* финансирование реализации иных решений органов местного самоуправления и прочие расходы, отнесенные к вопросам местного значения, определяемые представительными органами местного самоуправления в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Органы власти муниципальных образований из средств местных бюджетов осуществляют финансирование учреждений народного образования, здравоохранения, учреждений культуры и других учреждений непроизводственной сферы. В ряде районов затраты на непроизводственную сферу составляют более половины расходов бюджета.

Главным направлением использования средств местных бюджетов являются расходы, связанные с жизнеобеспечением человека. Это расходы на социально-культурные мероприятия, составляющие более половины всех расходов, и на жилищно-коммунальное хозяйство — примерно треть всех расходов. Сле­дует отметить, что в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации на жилищно-коммунальное хозяйство сред­ства местных бюджетов составляют 70%, на образование — 67% (на дошкольное воспитание — 83%, начальное и общее среднее образование — 87%), на здравоохранение и физическую культуру — 55%, социальную политику — 49%, культуру и искусство — 45%. Роль местных бюджетов в финансировании отраслей народ­ного хозяйства скромнее. Тем не менее, в общебюджетных рас­ходах на промышленность, энергетику и строительство средства местных бюджетов составляют 8%, сельского хозяйства и рыбо­ловства — 19%, транспорта, дорожного хозяйства, связи — 40%[[8]](#footnote-8).

Местным органам подведомственна подавляющая часть со­циально-культурных учреждений и в первую очередь учрежде­ний народного образования и здравоохранения. Поэтому в рас­ходах местных бюджетов значительно преобладают расходы на социально-культурные мероприятия. Если в городских бюджетах они составляют от 30 до 50% всех расходов, то в районных, по­селковых и сельских бюджетах — от 60 до 80%.

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

Размещение муниципального заказа на выполнение работ (оказание услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета, осуществляется на основе открытого конкурса, правила которого устанавливаются представительным органом местного самоуправления. Заказчиком по муниципальному заказу на выполнение работ (оказание услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета, выступают органы или должностные лица местного самоуправления.

Законом регламентируются взаимоотношения местных органов власти с предприятиями (на договорной основе). Все предприятия обязаны участвовать в финансировании природоохранных мероприятий, поддержание дорог в районе прилегающих к ним территорий. В последние годы в практику на местах внедряется метод долевого участия предприятий с органами самоуправления в создании объектов инфраструктуры.

Местные бюджеты утверждаются представительными органами власти местного самоуправления в виде принятия решения. После чего исполнительные органы муниципалитетов приобретают право на получение и использование бюджетных средств. Затем происходит финансирование бюджетных учреждений и мероприятий в соответствии с ассигнованиями. Эта деятельность называется кассовым исполнением бюджета.

Важное значение местных бюджетов заключается в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач, в первую очередь в распределении государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества. Эти средства проходят через систему местных бюджетов, включающих городские, районные, поселковые и сельские бюджеты. В основе распределения общегосударственных денежных ресурсов между звеньями бюджетной системы заложены принципы самостоятельности местных бюджетов, их государственной финансовой поддержки.

При сравнительном анализе бюджетов городов Сургута[[9]](#footnote-9), Краснодара[[10]](#footnote-10) и Ростова-на-Дону[[11]](#footnote-11) (см. Таблица 3, приложения) прослеживается следующая тенденция: во всех бюджетах очень большой удельный вес составляет образование (Сургут – 24,15%, Краснодар – 38,5%, Ростов-на-Дону – 27,43%). Так же значительный вес имеют здравоохранение, ЖКХ, социальная политика.

Бюджеты Сургута, Краснодара и Ростова-на-Дону иллюстрируют социальную направленность, это объясняется их приближенностью непосредственно к населению. Социальная составляющая бюджетов этих городов превышает 50% всех расходов. Так в Сургуте она равна 54,23% от всех расходов, в Краснодаре – 58,07%, в Ростове-на-Дону – 62,18%.

**3. Сопоставление нового и старого в законодательстве о расходах**

**бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ**

Согласно широко распространенной в бюджетной практике традиции правительство не свободно в форме изложения бюджетных норм. Для упрощения анализа бюджета его нормы излагаются в соответствии с определенной классификацией.

На сегодняшний день, по мнению авторов статьи «жения) 62,тов этих городов превышает 50% всех расходов. Так в Сургуте она равна 54,23% от всех расходов, в КраСовершенствование процедур разработки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением государственного бюджета и проблемы статуса внебюджетных фондов в системе государственных финансов»[[12]](#footnote-12), предусмотренная Бюджетным кодексом классификация отличается в худшую сторону от ранее использовавшейся классификации, введенной Законом «О бюджетной классификации РФ» от 15.08.1996 г. Основные различия между этим Законом и Бюджетным кодексом касаются функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов.

И по Закону, и по Кодексу функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, и отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства. Таким образом, функциональная классификация едина для бюджетов всех уровней бюджетной системы.

По закону «О бюджетной классификации РФ» функциональная классификация состоит из двух уровней. Первым уровнем указанной классификации являются разделы, состоящие из подразделов, конкретизирующих направление финансов на осуществление деятельности государства в определенной области и образующих второй ее уровень.

Ведомственная классификация по Закону состоит из трех уровней и является группировкой расходов, отражающей распределение бюджетных ассигнований по прямым получателям средств бюджета, а в рамках их бюджетов - по целевым статьям и видам расходов.

В связи с тем, что перечень прямых получателей и направление средств федерального бюджета, субъектов РФ и местных бюджетов различен, ведомственная классификация не является единой для всех уровней бюджетной системы и утверждается отдельно для федерального бюджета, субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Связь функциональной и ведомственной классификации осуществляется на уровне подраздел - целевая статья.

В результате по каждому подразделу (и, следовательно, разделу) можно определить органы исполнительной власти, реализующие принятые программы финансирования, и целевые статьи по бюджетам этих органов, которые отражают конкретные направления их деятельности. Такое представление расходов бюджетов является основанием для составления бюджетной росписи, удобно для анализа целей и задач каждого подраздела, конкретных видов деятельности по ним. С другой стороны, видна функциональная структура расходов каждого ведомства, их участие в выполнении подразделов, что важно для анализа функций ведомств.

В БК структура функциональной и ведомственной классификаций изменена. В функциональную классификацию перенесены в виде ее третьего и четвертого уровней целевые статьи и виды расходов, а ведомственная классификация представлена только одним уровнем - прямые получатели средств бюджета, которые должны утверждаться ежегодно законом о бюджете.

Такой подход к формированию структуры функциональной и ведомственной классификации вряд ли можно считать целесообразным, так как в этом случае целевые статьи и виды расходов становятся унифицированными для всех уровней бюджетной системы, что не соответствует сложившейся финансовой практике.

Например, расходы федерального бюджета, связанные с оплатой вещевого имущества военнослужащих, закупкой баллистических ракет и ядерных боеприпасов, формирующих расходы по разделу "Национальная оборона", не могут содержаться в бюджете субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления. Расходы местного бюджета, связанные с содержанием предприятий, выполняющих ритуальные услуги, не фигурируют в бюджете субъекта РФ или федеральном бюджете.

Акцентирование внимания на вопросе формирования структуры функциональной и ведомственной классификации имеет большое практическое значение. Это связано, прежде всего, с тем, что чем детальнее и точнее расписаны расходы бюджета любого конкретного уровня, тем проще осуществлять контроль за его исполнением. В условиях унификации целевых статей и видов расходов для всех уровней бюджетной системы, предусмотренной Бюджетным кодексом, добиться отражения конкретных направлений финансирования для всех бюджетов практически невозможно. Слишком различны регионы России по своему не только климатическому и географическому, но социально-экономическому положению. При такой унификации целевых статей и видов расходов для всех уровней бюджетной системы исключается возможность проведения действенного контроля и установления ответственности за исполнением бюджета.

Таким образом, представляется целесообразным вернуться к структуре бюджетной классификации, предусмотренной законом «О бюджетной классификации Российской Федерации».

Интересно отметить также некоторые отклонения классификации, предусмотренной Законом «О бюджетной классификации РФ», от рекомендаций Международного Валютного Фонда по составлению бюджетных классификаций, в частности:

- Функциональная классификация расходов, используемая в Российской Федерации, несколько отличается от рекомендованной МВФ. Основной особенностью является выделение бюджетных ссуд бюджетам других уровней, министерствам и ведомствам, предприятиям в отдельный раздел функциональной классификации. Между тем, очевидно, что предоставление бюджетных ссуд является не функцией государства, а одним из инструментов реализации тех или иных функций государства, и, следовательно, бюджетные ссуды должны учитываться в соответствующих разделах функциональной классификации, а не выделяться в специальный раздел.

- Российская экономическая классификация расходов практически полностью совпадает с рекомендованной МВФ за исключением одной, весьма важной ошибки. В российской практике погашение сумм основного внешнего и внутреннего долга отражается в разделе «Предоставление кредитов за вычетом погашения», тогда как они должны отражаться в финансировании с обратным знаком.

В отличие от ранее действовавшего законодательства Бюджетный кодекс не только регламентирует процедуры рассмотрения бюджета, но и содержит ряд содержательных норм, регулирующих порядок отражения в бюджете и практического осуществления различных видов государственных расходов. Речь идет о ряде институтов, содержащихся в главе Бюджетного кодекса, посвященной расходам федерального бюджета, а именно:

а) Институт бюджетных кредитов.

В ранее действовавшем законодательстве общих правил о порядке предоставления бюджетных кредитов не существовало. По традиции последних лет в закон о федеральном бюджете на очередной год включалась норма, предоставляющая Правительству РФ право осуществлять на условиях возвратности и платности финансирование определенных отраслей экономики в пределах ассигнований, утвержденных по соответствующим разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета (см., например, ст.52 Закона «О федеральном бюджете на 1998 год»). А так как функциональная классификация утверждалась парламентом на уровне разделов и подразделов (без дальнейшей детализации) общая сумма предоставляемых из федерального бюджета кредитных ресурсов была неизвестна. Кроме того, закон о бюджете содержал лишь самые общие условия предоставления кредитов: зачастую в нем не указывался ни конкретный срок, ни размер процентной ставки по кредитам, ни требования к их получателям.

Бюджетный кодекс установил четкие правила предоставления бюджетных кредитов. В частности, ст.193 БК предусмотрено, что обязательным приложением к Закону о бюджете должен быть проект программы предоставления средств федерального бюджета на очередной финансовый год на возвратной основе по каждому виду расходов (то есть самому конкретному уровню функциональной классификации) и отчет о предоставлении средств федерального бюджета на возвратной основе за отчетный финансовый год и истекший период текущего финансового года.

Во-вторых, установлены различные правила предоставления бюджетных кредитов государственным и негосударственным юридическим лицам (по терминологии БК средства, предоставляемые на возвратной основе другим бюджетам, именуются ссудами). Обязательным условием получения бюджетного кредита негосударственными юридическими лицами является предоставление 100-процентного ликвидного обеспечения возврата бюджетных средств. Практическую значимость этой нормы трудно переоценить, так как до сих пор бюджетные кредиты зачастую предоставляются заведомо неплатежеспособным юридическим лицам, имеющим сильное лобби в парламенте (например, сельским товаропроизводителям из числа наследников колхозов и совхозов). Ту же цель сокращения бюджетных потерь от невозврата кредитных ресурсов преследует и норма части 7 статьи 76 БК, которая требует обязательной предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетных кредитов. Однако явным недостатком этой нормы является отсутствие указаний на последствия выявления фактической неплатежеспособности получателя бюджетного кредита в процессе проверки. Очевидно, в Бюджетном кодексе следует прямо указать, что в этом случае должна происходить блокировка соответствующих бюджетных расходов, тем более что установленные Кодексом общие правила осуществления блокировки расходов такого основания для блокировки не предусматривают.

б) Институт бюджетных инвестиций, бюджетных субсидий и субвенций.

Вплоть до принятия Бюджетного кодекса не существовало единого нормативного акта, регулирующего взаимоотношения бюджета с негосударственным сектором экономики. С одной стороны, в этой области действовал Указ Президента РФ от 17 сентября 1994 г. N 1928 «О частных инвестициях в Российской Федерации». В соответствии с пунктом 4 этого Указа государственная поддержка частного сектора экономики может осуществляться путем:

* предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе на срок не более 24 месяцев;
* путем предоставления государственных инвестиционных ресурсов на условиях закрепления в государственной собственности части акций создаваемых акционерных обществ, которые реализуются на рынке по истечении двух лет с начала получения прибыли от реализации проекта;
* путем предоставления государственных гарантий частным инвесторам.

Несмотря на определенные недостатки данного указа, нам представляется, что в целом предусмотренная им модель взаимоотношений бюджета с частным сектором экономики достаточно разумна по следующим причинам:

- Во-первых, практически все упомянутые способы бюджетной поддержки негосударственного сектора носят заимообразный характер. Государственные средства предоставляются либо на возвратной основе (хотя и на льготных условиях), либо на безвозвратной, но при условии участия государства в уставном капитале получателя средств.

- Во-вторых, Указом предусмотрена процедура конкурсного отбора частных инвестиционных проектов, претендующих на получение бюджетных ресурсов, что обеспечивало их направление на финансирование наиболее эффективных проектов.

Однако этот Указ имел весьма узкую сферу действия: он распространялся не вообще на отношения бюджета с негосударственным сектором экономики, а только на отношения, возникающие по поводу распределения государственных капитальных вложений в размере 0,5 процента ВВП на финансирование высокоэффективных инвестиционных проектов, выделение которых должно было ежегодно предусматриваться Правительством в проекте бюджета.

С другой стороны, ежегодно из федерального бюджета по разным каналам осуществлялось финансирование негосударственного сектора экономики, не подчиняющееся никаким определенным правилам. Например, если некий проект негосударственной организации включался в перечень федеральных целевых программ, вложение в него государственных инвестиционных ресурсов не влекло возникновения у государства прав на эквивалентную взносу часть уставного капитала. Зачастую на государственный внутренний долг списывались ранее предоставленные негосударственным организациям кредитные ресурсы.

Оптимальным способом решения этой проблемы было бы распространение норм упомянутого Указа Президента РФ от 17 сентября 1994 г. N 1928 на любые отношения, возникающие в связи с предоставлением бюджетных средств негосударственным экономическим субъектам. Однако в Бюджетном кодексе был избран другой путь.

Так, помимо бюджетных кредитов Кодексом предусмотрена возможность предоставления бюджетных ресурсов негосударственным юридическим лицам в форме государственных инвестиций, субсидий и субвенций. Все указанные формы предоставления бюджетных ресурсов являются безвозвратными. Но если в отношении бюджетных инвестиций в Кодексе нашла закрепление норма Указа Президента РФ от 17 сентября 1994 г. N 1928 о том, что предоставление государственных инвестиционных ресурсов негосударственным юридическим лицам влечет возникновение у государства прав на соответствующую вкладу долю в уставном капитале, то в отношении субсидий и субвенций Кодекс подобных оговорок не содержит. Статья 78 БК гласит, что предоставление субсидий и субвенций негосударственным юридическим лицам допускается в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами и федеральными законами, на условиях и в порядке, которые особо определены федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Для оценки этой нормы представим себе несколько возможных на практике случаев ее действия:

- Предоставление бюджетных средств негосударственным юридическим лицам на финансирование расходов социального характера (скажем, предоставление ликвидируемым предприятиям средств на компенсационные выплаты своим бывшим работникам). Но подобные выплаты всегда эффективнее осуществлять через государственные социальные учреждения;

- Предоставление бюджетных средств негосударственным юридическим лицам на финансирование производственных расходов. Такое финансирование может быть необходимо для поддержки деятельности хронически убыточных, но социально значимых производств. Однако в этом случае не видится оснований для сохранения указанных производств в частной собственности. Очевидно, хозяйствующие субъекты, не способные существовать в рыночных условиях, подлежат ликвидации или, когда ликвидация невозможна, - национализации.

Любые другие производственные расходы частных предприятий, по нашему убеждению, могут финансироваться из бюджета только на возвратной и (или) возмездной основе, особенно в условиях острого бюджетного кризиса, переживаемого страной. Поэтому, необходимо исключить из Бюджетного кодекса норму о возможности предоставления субсидий и субвенций негосударственным юридическим лицам в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами или законами.

Кроме того, в целях обеспечения направления государственных инвестиционных ресурсов в наиболее перспективные отрасли экономики целесообразно закрепить в Бюджетном кодексе норму о том, что предоставление государственных инвестиционных ресурсов негосударственным юридическим лицам производится на конкурсной основе.

**Заключение**

Подводя итог всему вышесказанному вновь обратим внимание на основные задачи в области бюджетных расходов, которые призваны:

* сократить число федеральных целевых программ, обеспечить концентрацию средств бюджета на наиболее эффективных и социально значимых проектах; снизить расходы на содержание государственного аппарата;
* продолжить децентрализацию инвестиционного процесса, расширив практику государственно-коммерческого финансирования проектов;
* повысить эффективность использования ассигнований на национальную оборону и оборонный комплекс, концентрируя их на решении социальных проблем, конверсии и перспективных научно-исследовательских работах;
* снизить уровень дотаций отдельным отраслям;
* усилить контроль за использованием бюджетных средств;
* обеспечить приоритетное финансирование расходов на науку, культуру, медицинское обслуживание, образование.

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

- сформировать четкие правила разработки и исполнения бюджета с максимально возможной детализацией структуры бюджетных затрат и внедрением элементов казначейского метода исполнения бюджета;

- определить наиболее приемлемые для национальных и региональных условий формы привлечения нетрадиционных финансовых источников в оборот;

- 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.

Огромную роль расходы бюджетов всех уровней играют в решении *социальных проблем*, которые принимали наиболее радикальные формы в нашей стране, а во времена перехода к рынку вновь обострились. Повышению роли расходов бюджетов в социальных процессах способствует кардинальное изменение бюджетного механизма финансирования учреждений социальной сферы. Известно, что за счет бюджетных средств финансируются многие необходимые отрасли социального обслуживания населения – просвещение, здравоохранение, социальное обеспечение. Растущие социально-культурные потребности граждан призвано необходимым обеспечивать даже за счет дефицитного финансирования, ведь с ростом числа функций, которые берет на себя государство, растут и государственные расходы. Общепринятым является факт, что в перспективе роль федерального бюджета в социальных процессах будет усиливаться. Это объясняется тем, что именно средства бюджета (в совокупности с внебюджетными фондами) являются финансовой базой осуществления социальных преобразований, перехода на качественно новый, более высокий уровень социального обслуживания населения.

**Список использованных источников:**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации, принятый 17 июля 1998 года с изменениями и дополнениями от 23.12.2004 года.
2. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации. Учебник / А.М. Годин, И.В. Подпорина – М.: Маркетинг, 2001.
3. www. admhmao.ru – официальный сайт администрации ХМАО – Югра.
4. [www.admsurgut.ru](http://www.admsurgut.ru) – официальный сайт администрации города Сургута.
5. [[www.budgetrf.ru](http://www.budzetrf.ru)](http://www.cefir.ru) – сайт «Бюджетная система Российской Федерации».
6. [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru) – официальный сайт Центрального Банка РФ.
7. [www.fincom.spb.ru](http://www.fincom.spb.ru) – официальный сайт комитета финансов города Санкт-Петербурга.
8. [www.findep.krd.ru](http://www.findep.krd.ru) – официальный сайт департамента финансов города Краснодара.
9. [www.gks.ru](http://www.gks.ru) - официальный сайт Госкомстата РФ.
10. [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) – официальный сайт министерства Финансов РФ.
11. [www.rostov-gorod.ru](http://www.rostov-gorod.ru) – официальный сайт администрации города Ростова-на-Дону.
12. [www.iet.ru](http://www.iet.ru) – статья «жения) 62,тов этих городов превышает 50% всех расходов. Так в Сургуте она равна 54,23% от всех расходов, в КраСовершенствование процедур разработки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением государственного бюджета и проблемы статуса внебюджетных фондов в системе государственных финансов».

**ПРИЛОЖЕНИЯ**

1. [[www.budgetrf.ru](http://www.budzetrf.ru)](http://www.cefir.ru) [↑](#footnote-ref-1)
2. БК РФ с изменениями и дополнениями от 23.12.2004 года. [↑](#footnote-ref-2)
3. [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) [↑](#footnote-ref-3)
4. БК РФ с изменениями и дополнениями от 23.12.2004 года. [↑](#footnote-ref-4)
5. [www.admhmao.ru](http://www.admhmao.ru) [↑](#footnote-ref-5)
6. [www.fincom.spb.ru](http://www.fincom.spb.ru) [↑](#footnote-ref-6)
7. БК РФ с изменениями и дополнениями от 23.12.2004 года. [↑](#footnote-ref-7)
8. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации. Учебник / А.М. Годин, И.В. Подпорина – М.: Маркетинг, 2001. [↑](#footnote-ref-8)
9. www.admsurgut.ru [↑](#footnote-ref-9)
10. www.findep.krd.ru [↑](#footnote-ref-10)
11. www.rostov-gorod.ru [↑](#footnote-ref-11)
12. www.iet.ru [↑](#footnote-ref-12)